

SANDRA SIMONE HÖPNER PIEROZAN

**UM ESTUDO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO,
SEUS LIMITES E POSSIBILIDADES**

Dissertação apresentada como requisito parcial a obtenção do grau de Mestre em Educação, Curso de Pós-Graduação em Educação, linha de pesquisa “ Políticas e Gestão da Educação”, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Dativa de Salles Gonçalves.

**CURITIBA
2006**

**Para meus amores:
Ricardo, Júlia, Laura,
Alfredo. (pela ordem de
chegada em minha vida!)**

AGRADECIMENTOS

Aos meus filhos Júlia, Laura e Alfredo pela paciência em aturar a aflição e ansiedade maternas, desculpando-me pelo tempo que não tive para vocês. Tudo foi feito por acreditar que este esforço contribua de alguma forma também para suas vidas.

Ao Ricardo, companheiro de todas as horas, que sempre acreditou que isso fosse possível.

Aos meus pais Armim e Inês que, através de vários atos de coragem, mostraram os caminhos e me estimularam a sair pelo mundo para entender a vida.

À minha sogra Edite pelo apoio constante.

Aos professores das linhas de pesquisa “Políticas e Gestão da Educação” e “Educação e Transformações do Mundo do Trabalho”, em especial aos professores Maria Dativa de Salles Gonçalves, Regina Maria Michelotto, Taís Moura Tavares, e Acácia Kuenzer, pela dedicação que tiveram e têm para com o programa.

Aos colegas da minha turma, Janete, Lice, Luzia, Manoel, Márcia, Maria Aparecida, Luís Paixão, Rúbia, em especial à Janaína: “Amigos a gente não procura, reconhece-os.” O teu apoio foi fundamental.

À minha Orientadora, professora Maria Dativa de Salles Gonçalves, pelo apoio, orientação tranqüila e valiosa e pela compreensão em todos os momentos. Precisaríamos de mais “gente” assim!

Às professoras Ione Ribeiro Valle e Taís Moura Tavares por aceitarem fazer parte da banca examinadora e pela contribuição que deram ao trabalho desde o processo de qualificação.

Agradeço também a colaboração das pessoas que concederam as entrevistas e aqueles que me auxiliaram na obtenção das informações necessárias ao estudo, em especial à equipe da GEREI de Concórdia, AMAUC, AMAVI e os Conselhos Municipais de Educação dos municípios envolvidos.

A Valcília Licks, Márcia Farinella e Liane Vendrame: o convívio profissional com vocês me deu a certeza de que existem possibilidades democráticas para a educação municipal. Obrigada pelo incentivo de começar este árduo trabalho.

Aos meus amigos e aos meus familiares e a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para que o presente trabalho fosse concluído.

Grata!

Então o que resta a fazer?

“Política. Exatamente porque ela não é importante para os capitalistas, ela tem que ser para nós” (Chico de Oliveira, 2005).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – O ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO PÚBLICA EM SANTA CATARINA	10
1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	10
1.2. HISTÓRIA DE SANTA CATARINA	10
1.2.1. O surgimento dos municípios catarinenses	13
1.3. A EDUCAÇÃO EM SC – QUEM SE RESPONSABILIZA PELA EDUCAÇÃO DA MAIORIA?	18
1.3.1. Do império até os anos 60	18
1.3.2. Dos anos 60 aos anos 80	32
CAPÍTULO 2 - REVENDO O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO DE 1º GRAU EM SANTA CATARINA	39
2.1. ALGUMAS OBSERVAÇÕES	39
2.2. APROFUNDANDO AS CATEGORIAS	40
2.3. OS PRIMÓRDIOS DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA: ANOS 70 A 90	55
2.3.1. Resistência à municipalização do ensino em Santa Catarina	83
2.4. A MUNICIPALIZAÇÃO APÓS OS ANOS 90	85
CAPÍTULO 3 - CARACTERIZAÇÃO GERAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	98
3.1. CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS	98
3.2. BREVE HISTÓRICO DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO	100
3.2.1 Conselhos Municipais de Educação em Santa Catarina	109
3.3. BREVE HISTÓRICO DOS SISTEMAS DE EDUCAÇÃO	121
3.4. AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA A CRIAÇÃO DE CONSELHOS	128
CAPÍTULO 4 - CONHECENDO AS RAZÕES E COMPREENDENDO POSSIBILIDADES E LIMITES DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA.	140
4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	140
4.2. O PROCESSO DE EFETIVAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA: SUAS RAZÕES, LIMITES E POSSIBILIDADES	146
4.3. REFLETINDO SOBRE O CONJUNTO DOS DADOS	157
4.3.1 A implementação de Conselhos Municipais de Educação.	157
4.3.2 Limites e possibilidades dos Conselhos Municipais de Educação	168
CONSIDERAÇÕES FINAIS	193
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	201
ANEXOS	210

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

- ENTREVISTA COM CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO
- ENTREVISTA COM O(A) PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
- ENTREVISTA COM O(A) SECRETÁRIO(A) MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
- ENTREVISTA COM A DIREÇÃO DA UNDIME
- ENTREVISTA COM A PRESIDÊNCIA DA FECAM

LISTA DE ABREVIATURAS

1	AMAUC	Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense
2	AMAVI	Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí
3	AMUNESC	Associação de Municípios do Noroeste de Santa Catarina
4	APP	Associação de Pais e Professores
5	CEB	Câmara de Educação Básica
6	CEE	Conselho Estadual de Educação
7	CF	Constituição Federal
8	CFE	Conselho Federal de Educação
9	CME	Conselho Municipal de Educação
10	CME's	Conselhos Municipais de Educação
11	CNE	Conselho Nacional de Educação
12	CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
13	CRE	Coordenadoria Regional de Ensino
14	EC	Emenda constitucional
15	FECAM	Federação Catarinense de Associações de Municípios
16	FJN	Fundação Joaquim Nabuco
17	FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
18	FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
19	IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
20	IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

21	IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
22	INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educaionais Anísio Teixeira
23	LC	Lei Complementar
24	LDB	Lei de Diretrizes e Bases
25	MEC	Ministério da Educação e Cultura
26	NAES	Núcleo Avançado de Ensino Supletivo
27	ONU	Organização das Nações Unidas
28	PEE	Plano Estadual de Educação
29	PFL	Partido da Frente Liberal
30	PLAMEG	Plano de Metas do Governo/SC
31	PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
32	PME	Programa Municipal de Educação
33	PNATE	Plano Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
34	PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
35	PRADIME	Programa de Apoio ao Dirigente Municipal de educação
36	PRASEM	Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
37	PROMUNICÍPIO	Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal
38	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
39	PT	Partido dos Trabalhadores
40	SC	Santa Catarina
41	SEC	Secretaria de Educação e Cultura
42	SEE	Secretaria Estadual de Educação
43	SEMED	Secretaria Municipal de Educação.
44	SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
45	SERES	Secretarias Regionais de Educação
46	SESI	Serviço Social da Indústria
47	SICME	Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação
48	SINTE	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Santa Catarina
49	SME	Sistema Municipal de Ensino
50	UCRES	Unidades de Coordenação de Educação
51	UES	Unidades Escolares
52	UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
53	UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
54	UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE TABELAS

1. Percentual de analfabetismo no Brasil e em Santa Catarina, nos anos 70, 80, 90 e 2000.	60
2. Matrículas Iniciais no Ensino Fundamental de 1º grau, em SC, conforme dependência administrativa, no período de 1980/1991.	76
3. Municipalização das Escolas Estaduais em Santa Catarina, entre 1991 e 1994	80
4. Matrícula inicial e crescimento, no Ensino Fundamental, por dependência administrativa/ SC, período de 1992/2005	86
5. Distribuição dos Conselhos Municipais de Educação por Estado e Região – Fundação José Nabuco, 1997.	110
6. Situação dos municípios brasileiros quanto a existência de SME, PME e CME criados legalmente	127

LISTA DE QUADROS

1. Municipalização - Both	48
2. Características de projeto de parceria entre o Governo do Estado de Santa Catarina e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, ano de 2003	94
3. Sistema Estadual de Ensino do Estado de Santa Catarina	118
4. Conteúdos Mínimos para lei municipal de criação de Conselhos Municipais de Educação	138
5. Associações de Municípios Catarinenses em relação à região que pertencem e o número de municípios que a compõem.	141
6. Dados Gerais da Região da AMAUC	150
7. Emancipação, População e taxa de IDH dos municípios da Região da AMAUC	151
8. Matrículas no Ensino Fundamental nos municípios da Região da AMAUC:	151
9. Dados Gerais da Região da AMAVI	153
10. Emancipação, População e taxa de IDH dos municípios da Região da AMAVI	154
11. Matrículas no Ensino Fundamental nos municípios da Região da AMAVI	156
12. Criação de Conselhos Municipais nas regiões da AMAUC e AMAVI, em Santa Catarina, no período de 1991 a 2000	158
13. Período de criação dos Sistemas Municipais de Ensino, regiões AMAUC e AMAVI	162
14. Forma de escolha dos Presidentes dos CME nas regiões da AMAUC e AMAVI	180

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Mapa da Divisão Política do Estado de Santa Catarina.....	15
Figura 2 -	Panorama da criação dos Conselhos Estaduais de Educação das Unidades Federativas do Brasil	108
Figura 3 -	Mapa do Estado de Santa Catarina, e suas respectivas Associações de Municípios do Estado de Santa Catarina, com destaque para a AMAUC e AMAVI	149

RESUMO

O objetivo do presente estudo é analisar o processo de constituição dos Conselhos Municipais de Educação, a partir das políticas educacionais presentes no Estado de Santa Catarina para o atendimento do ensino fundamental público, nos anos recentes, refletindo sobre a descentralização da educação, que pela via da municipalização ocorreu neste estado. O primeiro capítulo apresenta como tem ocorrido o atendimento à educação pública em Santa Catarina, bem como um breve histórico da formação desse estado e de sua população. O segundo capítulo aborda a fundamentação teórica sobre a temática da descentralização do ensino, bem como traça um panorama da evolução do processo de municipalização do ensino fundamental público em Santa Catarina, caracterizado pela ação dos governantes que, através de convênios, desencadearam um processo de municipalização do ensino fundamental desde a década de 70. No terceiro capítulo é feita uma retomada acerca da caracterização geral dos Conselhos Municipais de Educação e dos Sistemas Municipais de Ensino, no Brasil e em Santa Catarina, reconstruindo o itinerário de criação destes colegiados, em especial neste estado. No quarto capítulo são apresentadas e aprofundadas as razões que fundamentam a criação dos conselhos, bem como os limites e possibilidades existentes para atuação dos mesmos, em vista da gestão democrática. Ao concluir o estudo, de acordo com as análises feitas, percebe-se que esses colegiados não têm atuado em uma única direção. Esse movimento, característico do próprio processo de formação recente que eles vêm passando, possibilita perceber que, ao mesmo tempo em que ainda são dependentes dos governos municipais e possuem certas dificuldades para a tomada de decisões, por outro lado, tem evidenciado que esses colegiados vêm procurando realizar experiências mais democráticas, contando com a participação da população e buscando alternativas para sua atuação. É preciso advertir, porém, que podem estar se efetivando mais como instrumento de transferência de competências e responsabilidades da esfera estadual para a municipal, o que pode implicar também em total descompromisso do poder público federal, pois como vimos ao longo do trabalho essa é uma característica da política educacional brasileira, que cada vez é mais evidente.

Palavras-chave: políticas educacionais – Conselhos Municipais de Educação –
– descentralização – municipalização – democratização

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the process of constitution of Municipal of Education Council from educational politics presented in Santa Catarina State to work with public elementary teaching, at current years, with the purpose to reflect about decentralization of education by municipal politics occurred in this State. The first chapter presents how occurred the deal of public education in Santa Catarina State, as well as a brief historical of this State formation and its population. The second chapter discusses about the theoretical part including decentralization topic of education, as well as presents the evolution of municipal politics process at public elementary teaching in Santa Catarina, characterized by politics actions, through agreements that promote a municipal politic process of elementary teaching since the seventies. In The third chapter was realized a review about the general characterization of Municipal of Education Council and the Municipal System of Teaching, in Brazil, and in Santa Catarina state, rebuilding the way of creation of theses groups, in special in this state. In the forth chapter is presented and deepened the reasons that characterize the creation of counselors, as well as the boundaries and possibilities that exist to act with them, in relation to democratic management. To conclude the study, according to the analysis realized, it was noticed that these groups have not acted in a same direction. This organization, it is characteristic of the own currently process of formation they have been passed, becomes possible that, at the same time the organization is dependent of the municipal leaders and has some difficulties in taken decisions, on the other hand, it was noticed that theses groups have tried to realize experiences more democratic, they wish they had the participation of population and look for alternatives to their actions. It is necessary to warn, that it can work much more as an instrument of conscious transfer and responsibilities of state to municipal sphere, which can also implicate in a total disinterest of federal public power. As we could notice along the study this is a characteristic of educational politic in Brazil, which is much more evident.

Key – words: educational politics – Municipal of Education Council – decentralization – municipal politic - democratization

RESUMEN

El objetivo del presente estudio es analizar el proceso de constitución de los Consejos Municipales de Educación, a partir de las políticas educacionales presentes en el Estado de Santa Catarina para el tratamiento de la enseñanza fundamental pública, en los años recientes, directamente sobre la descentralización de la educación, que por vía de la municipalización ocurrió en el estado. El primer capítulo presenta como ocurrió el tratamiento con la educación pública en Santa Catarina, bien como un breve histórico de la formación del estado y de su población. El segundo capítulo muestra la parte teórica sobre la temática de la descentralización de la enseñanza, como también el camino de la evolución del proceso de municipalización de la enseñanza fundamental pública en Santa Catarina, caracterizada por la acción de los gobernantes que, través de convenios, desarrollaran un proceso de municipalización de la enseñanza fundamental desde la década de 70. El tercero capítulo hace una retomada acerca de la caracterización general de los Consejos Municipales de Educación y de los Sistemas Municipales de Enseñanza, en Brasil y en Santa Catarina, reconstruyendo el itinerario de creación de estos colegiados, en especial en este estado. En el cuarto capítulo son presentadas y profundizadas las razones que fundamentan la creación de los consejos, bien como los límites y posibilidades existentes para la actuación de los mismos, en vista de la gestión democrática. Al concluir el estudio, de acuerdo con las analices hechas, notase que estos colegiados no tienen actuado en una única dirección. Ese movimiento, característico del propio proceso de formación reciente que ellos están pasando, posibilita percibir que, al mismo tiempo en que son dependientes de los gobiernos municipales y poseen ciertas dificultades para la tomada de decisión, por otro lado, tiene evidenciado que esos colegiados han procurando realizar experiencias más democráticas, contando con la participación de la población y buscando alternativas para su actuación. Es preciso advertir, pues, que pueden estar realizando más como instrumento de transferencia de competencias y responsabilidades de la esfera estadual para la municipal, lo que puede implicar también en total falta de compromiso del poder público federal, pues como hemos estudiado al longo del trabajo esa es una característica de la política educacional brasileña, que cada vez es más evidente.

Palabras-llave: políticas educacionales – Consejos Municipales de Educación – descentralización – municipalización – democratización.

Introdução

Para uma série de pesquisadores que se dedicam à investigação científica, os projetos de pesquisa têm como ponto de partida as inquietações vivenciadas que se apresentam no seu cotidiano.

Estudar os Conselhos Municipais de Educação foi uma decisão baseada na experiência de ter sido conselheira municipal de educação, no período de 2001 a 2004, no município de Concórdia – Santa Catarina.

Durante o ano de 1998 -1999 houve um embate na Câmara Municipal de Vereadores de Concórdia, referente à criação do Sistema Municipal de Educação. Esse debate envolveu muito pouco a sociedade civil, assim como os professores, que até hoje não estão articulados em um sindicato específico da categoria, mantendo-se filiados ao Sindicato Municipal do Funcionalismo Público, não diretamente interessado nas questões educacionais e, portanto, não possuindo grandes discussões em relação à educação. A disputa referida ficou situada dentro dos limites do próprio governo municipal, do PMDB, partido que apresentou os dois projetos pleiteando aprovação - um proveniente do executivo e outro do legislativo.

Em junho de 1999 ocorreu a vitória do projeto proposto pelo legislativo. Depois de sancionada a Lei nº. 150/99, que criou o Sistema Municipal de Educação, foi criado o Conselho Municipal de Educação, que iniciou suas atividades em 2000.

Ao ingressar no Conselho, como representante da Secretaria Municipal de Educação, era membro suplente; posteriormente passei a membro titular, até o restante do período.

A visão de Conselho que então possuía, bastante reforçada dentro da Secretaria de Educação, era de que o Conselho era um órgão puramente burocrático. Quando conselheira, percebi que a Secretaria é que, por vezes, *deixava* o Conselho burocrático. Isto porque não atendia às solicitações e recomendações do Conselho e acabava gerando inúmeros transtornos. Comecei a ficar em conflito, pois aquilo que necessitava fazer em um órgão era negado no outro, no caso Conselho e Secretaria. Este conflito agravou-se quando, por indicação de todos os conselheiros, fui eleita presidente para o período de outubro de 2002 a outubro de 2004.

Conforme o exercício das funções de conselheira e da própria presidência crescia, era possível perceber que o CME possuía inúmeros limites: troca constante de conselheiros; o pouco preparo dos mesmos, evidenciado nas tomadas de decisões; a baixa aceitação que o conselho tinha dentro da administração municipal e inclusive pelos professores; a falta de estrutura e condições de trabalho para os conselheiros; o baixo conhecimento que as pessoas detinham sobre as razões de existência / finalidades de um conselho municipal, ou seja, a sua não visibilidade pública.

O Conselho Municipal de Educação de Concórdia tinha pouco tempo de atuação, não havia uma história que pudesse dar respostas às dúvidas que os conselheiros encontravam nesta trajetória. Era necessário “acertar fazendo”, e a prática mais utilizada era a de copiar o Conselho Estadual de Educação, seguindo seus passos, na elaboração de normas e resoluções, bem como para amparar-se em relação à análise de legislação, e dar respostas à comunidade.

Durante o período em que presidi o conselho, buscou-se trilhar caminhos próprios que pareciam ser mais democráticos, por meio da

participação de professores, diretores, pais, enfim, da comunidade escolar para discutir as normatizações que este colegiado deveria elaborar. A participação dos professores foi efetiva, os conselheiros fortaleceram-se porém, isso desencadeou um conflito com a Secretaria Municipal de Educação, pois ela própria ainda não havia criado um mecanismo que proporcionasse tamanha participação.

Esta experiência desencadeou a razão da escolha do objeto de estudo desta pesquisa, motivando a discussão sobre os Conselhos Municipais de Educação do Estado de Santa Catarina, a fim de investigar a existência ou não de maior democratização da educação a partir de sua criação, ou seja, seus limites e possibilidades.

Outro motivo relevante desta pesquisa é o fato de Santa Catarina ser o estado com maior número de municípios com Conselhos Municipais de Educação do país (99%), e ter o segundo maior número de municípios com Sistemas Municipais de Educação (73%), conforme Perfil dos Conselhos Municipais de Educação, pesquisa realizada pelo Ministério da Educação e divulgada em março de 2005.

A análise da temática da constituição dos Conselhos Municipais de Educação orienta-se no sentido de explicitar as políticas educacionais presentes em Santa Catarina para o atendimento do ensino fundamental, em especial, nos anos recentes, refletindo sobre a questão da descentralização da educação para tentar compreender as razões que levaram à criação de inúmeros Sistemas Municipais de Educação e Conselhos Municipais de Educação em Santa Catarina, no período de 1986 a 2004, a partir da proposta de Municipalização do Ensino Fundamental que ocorreu neste estado.

Desta forma, para orientar o processo de investigação, foram definidos alguns objetivos preliminares:

- Verificar se uma das razões que explicam o fato de que em Santa Catarina a busca da autonomia municipal, no que tange à educação pública, com a conseqüente criação de Conselhos Municipais de Educação e Sistemas Municipais de Educação, estaria articulada às características histórico-culturais e populacionais da formação deste Estado;
- Analisar como veio se dando a responsabilização pelo atendimento a Educação Pública (1º grau), em Santa Catarina, especialmente em tempos mais recentes;
- Retomar o processo de Municipalização, que ocorreu no estado de Santa Catarina, desde a década de 70, como condição necessária para o entendimento da constituição dos Conselhos Municipais de Educação e dos Sistemas Municipais de Educação;
- Compreender qual o efetivo papel dos Conselhos Municipais de Educação no Estado de Santa Catarina por meio da análise de sua estrutura, atuação e forma de relacionamento com o poder público, nos diferentes níveis e a sociedade;
- Examinar, mais detidamente, como têm se caracterizado no Estado de Santa Catarina as políticas de constituição e de funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação nos municípios que pertencem às Associações de Municípios do Alto Uruguai Catarinense (AMAUC) e do Alto Vale do Itajaí (AMAVI),

procurando apreender suas razões, seus limites e possibilidades, enquanto avanço democrático.

Para o aprofundamento da análise dos elementos que permeiam a discussão até o presente momento, acerca da constituição dos Conselhos Municipais de Educação em Santa Catarina e, especialmente, em duas associações de municípios, que correspondem a 34 municípios, optou-se pela abordagem teórico-metodológica, que se referencia na concepção dialética materialista histórica, a qual possibilita a compreensão dos fenômenos em sua historicidade, totalidade e contradição, elementos fundantes do método dialético, procurando assim descortinar os fatos para além de sua expressão aparente e a compreensão dos fenômenos com relação à totalidade.

A pesquisa, alicerçada por esta concepção, sugere uma aproximação crítica dos fatos, que tentará de forma histórica analisar o real, possibilitando a ampliação das intervenções. O processo dialético de conhecimento da realidade implica então que o conhecimento, uma vez crítico, busque alterar e transformar a realidade anterior, tanto no plano do conhecimento quanto da história da sociedade.

O presente estudo caracteriza-se como sendo de natureza qualitativa, procurando, dentro do recorte delimitado, maior compreensão da ampla problemática que cerca a presente pesquisa, qual seja, os Conselhos Municipais de Educação e a questão do avanço do processo democrático.

Os procedimentos desta pesquisa envolveram revisão de literatura, análise documental e entrevistas semi-estruturadas, complementadas com depoimentos de dirigentes educacionais. A pesquisa bibliográfica proporcionou uma melhor compreensão da história da educação catarinense, e das políticas

públicas de atendimento ao ensino fundamental pelos governos estaduais e municipais; da descentralização e municipalização do ensino, bem como uma reflexão sobre as políticas educacionais que possibilitaram a criação de conselhos de educação, favorecendo, ainda, a definição e a compreensão das categorias fundamentais para este estudo: descentralização e municipalização.

A análise documental foi realizada a partir dos documentos: Legislações de Criação dos Conselhos Municipais de Educação e dos Sistemas Municipais de Educação; Termo de Convênio Estado/Municípios nº. 111/91, que visava à descentralização da gestão de atividades de ensino para o Município; assim como as Constituições brasileiras e catarinenses e as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Para adensar a compreensão do objeto de estudo foram completados os dados, com o exame das características de cada uma das associações de municípios e foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com Presidentes de Conselhos Municipais (7), Conselheiros (12), Secretários Municipais de Educação (5), Técnicos de Educação (2), Ex-presidentes de Conselhos Municipais de Educação (4), Ex-Secretários Municipais de Educação (3), com ex-Coordenador Regional de Educação (1), com o presidente da Federação Catarinense de Associações de Municípios (FECAM) (1) e com a direção da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação do Estado de Santa Catarina (UNDIME/SC), que estava conduzindo a entidade no final dos anos 90, quando se deu, neste estado, a criação do maior número de conselhos e sistemas municipais.

A escolha do campo a ser investigado tomou por base duas associações de municípios, formadas por municípios que em sua totalidade possuem

Conselhos Municipais e, na sua maioria, constituíram Sistemas Municipais de Educação; e que, por um lado se encontram geograficamente distantes - e neste sentido, são expressões diversas da realidade catarinense, com atividades econômicas diferentes - e por outro, possuem semelhanças em relação ao atendimento do Ensino Fundamental.

O trabalho está assim organizado:

O primeiro capítulo abordará como tem ocorrido o atendimento à Educação Pública em Santa Catarina, tendo por base uma revisão da literatura pertinente; contém um breve histórico da formação do Estado de Santa Catarina e de sua população, contextualizando a oferta da educação pública nos diferentes momentos. O surgimento dos municípios catarinenses também é estudado neste capítulo com o objetivo de caracterizar a questão de defesa das causas locais, presente nas ações dos governos catarinenses do período retratado até os dias atuais. A opção por esta revisão serviu para identificar e compreender a dinâmica educacional catarinense ao longo dos tempos, principalmente no período em que tem início os movimentos de participação democrática na gestão educacional. O exercício de reconhecimento da situação foi necessário para que se pudesse ter maior entendimento sobre a forma e o modo como vem o estado de Santa Catarina atendendo as demandas por ensino público básico, procurando identificar se isto, historicamente, havia influenciado a constituição de Conselhos e Sistemas Municipais de Educação.

O segundo capítulo examina a fundamentação teórica sobre a temática da descentralização do ensino, bem como traça um panorama histórico do processo de municipalização/descentralização do Ensino Fundamental Público

no Brasil e em Santa Catarina, caracterizado pelas ações dos governantes que, através de convênios, desencadearam um processo de municipalização do ensino desde a década de 70; procurou-se entender a articulação deste processo com a criação de Sistemas e Conselhos Municipais de Educação, o que sugere uma certa independência dos municípios em relação ao poder público estadual. Discute-se ainda a participação de organismos/entidades na resistência à municipalização do ensino evidenciada na ação política do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Santa Catarina - SINTE.

O estudo destes elementos teve por objetivo aprofundar a discussão feita no trabalho em relação às razões que levaram à criação de CMEs catarinenses e principalmente embasar o desenvolvimento do terceiro capítulo onde se faz, primeiramente, uma retomada do conteúdo acerca da caracterização geral dos Sistemas Municipais de Educação e Conselhos Municipais de Educação no Brasil e em Santa Catarina.

Dentro deste encaminhamento, o terceiro capítulo examina trabalhos de pesquisa e literatura específicas, que dizem respeito dos SMEs e CMEs, assim como discussões a respeito das pesquisas já feitas em âmbito nacional sobre os CMEs. Nessa perspectiva, pretende-se, então, reconstruir o itinerário dos CMEs em Santa Catarina para que, no último capítulo, possam ser apontadas as razões que orientaram os municípios a constituírem seus conselhos e sistemas.

No quarto e último capítulo, a análise refere-se aos dados obtidos sobre os Conselhos Municipais de Educação dos municípios das regiões do Alto Uruguai Catarinense e do Alto Vale do Itajaí. São apresentadas e aprofundadas

as razões que fundamentaram a criação de Conselhos e Sistemas Municipais de Educação nos municípios catarinenses estudados, tentando responder as seguintes questões: a constituição de conselhos tem trazido para a educação, e, especialmente para o Ensino Fundamental, avanços democráticos? E finalmente pode-se concluir a que serve e a quem servem os Conselhos Municipais de Educação? Assim pretende-se por meio da sistematização e da análise crítica, considerar quais têm sido os limites e possibilidades destes órgãos colegiados em SC.

Por se tratar de um fenômeno recente, pouco se conhece sobre os limites e possibilidades da atuação dos Conselhos Municipais de Educação. No entanto esses colegiados podem ou não estar se tornando espaços de ampliação da participação democrática, na gestão das políticas públicas, em particular, as políticas educacionais, como mecanismo de resistência à fragilização que os espaços públicos têm sofrido com os avanços neoliberais. Nesse sentido, são feitas algumas considerações finais sobre o objeto pesquisado.

CAPÍTULO 1 – O ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO PÚBLICA EM SANTA CATARINA

1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

Apresenta-se, neste capítulo, uma breve sistematização de alguns estudos acerca da História de Santa Catarina e a forma como este Estado foi se configurando desde as origens dos municípios catarinenses até o contexto atual; seu propósito reside na busca de explicações históricas que poderiam fundamentar as razões para que Santa Catarina tenha, neste momento, o maior de número de Conselhos Municipais de Educação entre os estados brasileiros.

Essa sistematização também serve como suporte para a descrição de como o estado de SC tem atendido o ensino fundamental, tanto na esfera estadual como no âmbito dos municípios.

A contextualização acerca do ensino público servirá como subsídio à retomada do processo de municipalização do ensino no estado de Santa Catarina, que será analisado no próximo capítulo.

1.2. HISTÓRIA DE SANTA CATARINA

Na História de Santa Catarina verifica-se que suas terras, do séc. XVI ao início do séc. XVII, serviram de apoio às expedições de navegantes e exploradores e que, no final do século XVII, foram passagem para os soldados na disputa de terras do Rio Grande do Sul entre portugueses e espanhóis, que durou mais de 30 anos. Com a assinatura do tratado de Santo Ildefonso, em julho de 1778, entre a Coroa da Espanha e a Coroa de Portugal, o qual

estabeleceu os limites de seus domínios na América e na Ásia, a Ilha de Santa Catarina retorna ao domínio português.

As terras de Santa Catarina estiveram sob a jurisdição da Capitania do Rio de Janeiro até 1709, quando então foi criada a Capitania de São Paulo; a esta ficou ligada até 1748, quando as Comarcas de São Paulo e Paranaguá foram novamente reagrupadas sob a jurisdição da Capitania do Rio de Janeiro. É deste período a criação da então Capital de Santa Catarina – Desterro.

Segundo os historiadores,

desta forma, Santa Catarina ficou subordinada diretamente aos Vice-Reis do Brasil. Eram esses que concentravam em suas mãos a grande autoridade administrativa e judiciária aos quais se subordinavam os capitães-gerais. Santa Catarina constituiu-se no posto avançado da soberania portuguesa na América do Sul. As razões são principalmente de ordem política. Tendo-se em vista a recente fundação da Colônia de Sacramento e a conseqüente necessidade de dar-lhe cobertura estratégico-militar, foi implantado um sistema defensivo para o litoral, onde se incluía a Ilha de Santa Catarina e a barra do Rio Grande. (SANTA CATARINA, 2005a)

Se, inicialmente, o povoamento interessava à Coroa como forma de dificultar a tomada de terras pelos espanhóis, uma vez que estes teriam com quem lutar, depois da restituição das terras à Coroa Portuguesa a necessidade de povoamento se deveu a tentativa de tornar prósperas as propriedades da Coroa Portuguesa, que se encontravam destruídas após a disputa. (CABRAL, 1970).

A colonização de Santa Catarina aconteceu por iniciativa do governo e também de companhias particulares, motivadas por fatores econômicos que compreendiam: a desocupação das terras onde viviam índios e caboclos; a garantia que as rotas de comércio que uniam o Rio Grande do Sul a São Paulo

e Rio de Janeiro não fossem atacadas por estes nativos¹, assim como, mais tarde, a necessidade de assentar um importante contingente de mão-de-obra que chegava da Europa, no século XIX. ² (THOMÉ, 2002)

A primeira iniciativa de colonização, objetivando a pequena propriedade organizada através do trabalho livre, aconteceu com a instalação de açorianos, no litoral sul de Santa Catarina, no período de 1748 a 1756. Esses açorianos, cerca de cinco mil, fizeram parte do maior contingente populacional que, com o objetivo colonizador e num só empreendimento, veio de uma para outra parte do império lusitano.

Sobre este procedimento, a pesquisadora Neide Fiori aponta:

A colonização açoriana, como tentativa de desenvolvimento agrícola, foi um empreendimento malogrado. Mas, sem dúvida, os açorianos influíram decisivamente na estruturação social de Santa Catarina, à qual legaram os traços básicos da civilização lusa, transmitindo as tradições portuguesas referentes ao idioma, religião, costumes dos antepassados e sentimento pátrio. (FIORI, 1991, p. 28).

O modelo econômico que existia em Santa Catarina naquela época era predominantemente rural, em conformidade ao próprio modelo econômico que o Brasil vivia: agrário, e dependente de Portugal, chamado por diversos autores de agro-exportador dependente.

Na continuidade do processo de colonização, a chegada dos alemães, em 1828, e dos italianos em 1835, foi decisiva para a concretização de grandes empreendimentos coloniais neste estado. Com a vinda de imigrantes agricultores, operários e técnicos, foi possível iniciar uma modesta base industrial artesanal, que possibilitou a diversificação dos processos agrícolas.

¹ No sentido de serem naturais de... os primeiros moradores.

² As companhias colonizadoras, ou sociedades colonizadoras vendiam na Europa, aos interessados em migrarem, escrituras de propriedade de terras, prometendo uma infra-estrutura que estes não encontravam quando chegavam aqui, e ainda se deparavam com a luta pelo pedaço de terra, que foi tomado (entenda-se registrado) pela empresa, não preservando os direitos de quem aqui vivia.

Os alemães localizaram-se nas colônias Dona Francisca e na Colônia Blumenau (atualmente Joinville e Blumenau respectivamente) e se envolveram em atividades industriais com predomínio das áreas têxteis e de equipamentos. Já os italianos destacaram-se nas produções agrícolas e no comércio. As colônias Azambuja e Urussanga deram origem a diversos núcleos populacionais e provocaram o povoamento de uma vasta região da Província. O local ocupado pelos italianos situa-se na região Sul do estado, próximo ao litoral, onde hoje ficam os municípios de Urussanga, Criciúma e Nova Veneza.

Mais tarde, a partir de 1910, com a vinda dos ítalo-brasileiros do Rio Grande do Sul, ocorre a povoação das áreas marginais dos vales dos rios do Peixe e Uruguai e, paulatinamente, do Médio e do Extremo-Oeste Catarinense.

Os açorianos, predominantemente no litoral, embora desenvolvessem outras atividades de subsistência (como a tecelagem manual) mantinham a continuidade da tradição pesqueira, desempenhando atividades em alto-mar e, por consequência, possibilitando o surgimento da construção naval. (SANTA CATARINA, 2005a).

1.2.1. O surgimento dos municípios catarinenses:

Nos locais onde esses europeus se estabeleceram surgem mais tarde os municípios que atualmente compõem o estado de Santa Catarina. Porém esse processo é bastante lento. A fragmentação em municípios é recente, pois desde a criação do 1º município da província, em 1660 – São Francisco do Sul, até o ano de 1800, só foram criados mais três municípios: Laguna (1714), Florianópolis (1726) e Lages (1770).

No período que compreende 1800 a 1900, 17 novos municípios são criados. Outros vinte e cinco municípios são fundados entre os anos de 1900 a

1950. Pode-se perceber que o crescimento do número de municípios não é linear e acontece no sentido litoral – interior. Esses dados são importantes para que se possa compreender a evolução político-administrativa do Estado.

A disputa travada entre as províncias do Paraná e Santa Catarina - pela área localizada no planalto meridional entre os rios do Peixe e Peperiguaçu, estendendo-se aos territórios de Curitiba e Campos Novos, originada antes mesmo da criação da província do Paraná, em 1853 - só é definida em 1910, quando o Supremo Tribunal dá ganho de causa a Santa Catarina.

Esta luta pela posse da terra originou a Guerra do Contestado,

um dos mais importantes movimentos sociais do Brasil e o maior fenômeno político-social que envolveu um terço do território catarinense nos anos de 1912 a 1916. Colocou em cena questões centrais da cultura brasileira como o messianismo, como também outras relativas aos aspectos econômicos, políticos e sociais, como a entrada do capital estrangeiro no país, a política coronelista, a disputa de terras entre o caboclo e a ação do exército brasileiro, que teve como consequência a morte de aproximadamente 20.000 camponeses. (AMADOR, et al, 2004, p. 2)

Constituiu-se em uma luta dos sertanejos pela posse da terra e marcou a primeira grande ação contra a política imperialista, representada pelo Sindicato Farquhar em conluio com o coronelismo da época, que instalou na região, a partir da construção da estrada de ferro SP – RG, o maior complexo de exploração madeireira da América Latina.

Nas décadas de 50 e 60, foram constituídos 121 (cento e vinte e um) novos municípios. De 1970 até a Constituição Federal de 1988, foram criados dois municípios, porém após a promulgação desta, 124 novos municípios são organizados.

Passados 345 anos da constituição do primeiro município, hoje o estado de Santa Catarina é composto de 293 municípios³, e seu contorno geográfico é bem diferente, uma vez que a ele está agregado o espaço “contestado”, ou seja, a região Oeste. A área territorial do estado é de 95.346,2 quilômetros quadrados⁴, o que representa 1,12 % da área do país.



Figura 1 – Mapa da Divisão Política do Estado de Santa Catarina

Fonte: <http://www.santacatarina.gov.br> (2005)

A metodologia de divisão geográfica, utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apresenta para o estado de Santa Catarina sete Mesorregiões e vinte Microrregiões. Além dessas divisões, ainda existem pelo menos mais duas: a divisão em 21 (vinte e uma) Associações de Municípios,

³ Distribuídos em sete regiões, que se diferenciam em virtude de razões econômicas, sociais, culturais e ambientais. São elas: Litoral, Norte, Nordeste, Oeste, Planalto, Sul, e Vale do Itajaí.

⁴ Conforme IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Resolução nº. 05 de 10 de outubro de 2002. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/pdf/areas_2001_42.pdf

organizada pela Federação Catarinense das Associações de Municípios, FECAM⁵ e a Divisão Administrativa criada pelo atual governador Luís Henrique da Silveira, que criou 30 (trinta) Secretarias de Desenvolvimento Regional e, portanto, é utilizada atualmente pelo governo estadual.

Santa Catarina ocupa posição privilegiada no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano-Municipal (IDH-M)⁶. No ano de 2003, apresentava o 2º melhor índice do país: 0,822 - atrás apenas do Distrito Federal, e hoje considerado como índice de alto desenvolvimento, acima do índice nacional, que é 0,766 e encontra-se na escala de médio desenvolvimento⁷.

De acordo com o censo do ano de 2000, a população de SC, de 5.356.360 habitantes, é predominantemente urbana. Destes, 4.217.931 habitantes vivem no meio urbano, ou seja, 78% e 1.138.429 habitantes permanecem morando no meio rural, o que equivale a 22%. Além disso, o Estado tem como característica o predomínio de municípios pequenos, praticamente **77% do total de municípios do Estado possuem população igual ou inferior a 15.000 habitantes**. Acima de 200.000 habitantes, encontramos apenas três municípios: Joinville, Blumenau, Florianópolis. Na faixa de 100.000 a 200.000: Chapecó, Lages, Criciúma, São José, Palhoça, Itajaí e Jaraguá do Sul. Concórdia e Rio do Sul, cidades sede das Associações

⁵ A FECAM - Federação Catarinense de Municípios, fundada no dia 03 de julho de 1980, tem sede em Florianópolis. É uma entidade municipalista privada, de natureza civil, sem fins lucrativos, que tem como objetivo atender os interesses comuns dos municípios catarinenses. Possui a finalidade de integrá-los e representá-los, objetivando a valorização e fortalecimento do Municipalismo. Informações disponíveis em: http://www.fecam.org.br/menus/index.php?cod_menu=2. Acesso em 14 de julho de 2005.

⁶ Este ranking é divulgado pelo PNUD (Programa para o IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal). É obtido pela média aritmética simples de três subíndices referentes às dimensões Longevidade (IDHM-Longevidade) Educação (IDHM-Educação) e Renda (IDHM-Renda). *Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, IPEA, Fund. João Pinheiro)*

⁷ De acordo com: INDÍCE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL E DE SANTA CATARINA – 1991-2000/ PNUD, IPEA e Fund. João Pinheiro.

de Municípios que serão abordadas neste trabalho, estão situadas entre os municípios com faixa populacional entre 50.000 e 100.000 habitantes.

1.3. A EDUCAÇÃO EM SANTA CATARINA – QUEM SE RESPONSABILIZA PELA EDUCAÇÃO DA MAIORIA?

1.3.1. Do império até os anos 60:

Enquanto o processo de ocupação da terra catarinense ia se configurando, o país passava por profundas transformações de ordem legal. Inicialmente, as províncias não possuíam o poder de organizar suas leis, eram dependentes das decisões tomadas pela Assembléia Geral, no Rio de Janeiro. Isto foi um “obstáculo para o desenvolvimento do Brasil naquela época, em razão de grande centralismo percebido principalmente em face da demora com que as necessidades das províncias eram atendidas.” (FIORI, 1991, p.31) Com o Ato Adicional de 1834, esse problema foi atenuado, dando mais autonomia às províncias, criando as Assembléias Provinciais, dotadas de poder legislativo.

Cabia à Assembléia Provincial, dentre outras tarefas, legislar sobre a instrução pública primária e secundária. A pesquisadora Neide Fiori⁸ alerta que:

Há historiadores e sociólogos que consideram esse aspecto como de nefastas conseqüências para toda a instrução pública imperial: cada província, podendo legislar sobre sua instrução primária e secundária, fez com que **o sistema nacional de ensino, então em formação, se fragmentasse numa pluralidade de incompletos sistemas regionais.** (FIORI, 1991, p. 31). (grifo nosso)

Essa preocupação referia-se ao fato de que as províncias - com seus poucos orçamentos, envolvidas em seu cotidiano e distante dos acontecimentos da Corte - não possuíam as condições e habilidades de lidar com a instrução.

⁸ FIORI, Neide. Aspectos da Evolução do Ensino Público. 2 ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 1991. É uma referência fundamental para entender os processos educacionais em SC no período Imperial e Republicano.

Aquela população que residia mais próxima ao poder central era atendida primeiramente.

Em Santa Catarina, os efeitos da descentralização administrativa, proposta pelo Ato Adicional, puderam ser percebidos quando a Assembléia Provincial, em 14 de maio de 1836, através da lei nº. 35 organizou a instrução pública, nas escolas primárias. Através desse ato, o Chefe do Poder Executivo passou a “deter poder de mando sobre os aspectos administrativos e pedagógicos das escolas públicas”. (FIORI, 1991, p. 33).

Em 1836, a Província de Santa Catarina possuía 18 estabelecimentos⁹ de ensino público, com 533 alunos matriculados, e nas escolas particulares (que já existiam naquela época) havia 448 alunos freqüentando. De uma população estimada em 63.629 habitantes, 1,57% estudava leitura, escrita, quatro operações da matemática, gramática nacional e doutrina cristã.

A inspeção do ensino naquela época era feita pelas Câmaras Municipais, instituídas desde 1828. Em Santa Catarina, os maiores problemas que estas deveriam relatar eram as “omissões e abusos do professorado”, a serem detectados pelos Fiscais e Inspetores de Quarteirão¹⁰.

O trabalho de inspeção escolar não era remunerado, pois se considerava “de tal relevância que não podia ser pago com dinheiro algum”. (FIORI, 1991, p. 40). Esta posição de importância dada à inspeção é aludida na

⁹ “Escolas de primeiras letras”.

¹⁰ Conforme a Lei Provincial nº. 136 de 14 de abril de 1840, os **Fiscais das Câmaras Municipais** e os **Inspetores de Quarteirão** estavam autorizados a comunicar às Câmaras *qualquer abuso, ou omissão* praticada pelos professores, para que essas pudessem levar ao conhecimento do Presidente da Província que faria *responsabilizá-los na forma das Leis existentes*. Os inspetores de quarteirão — menor divisão judiciária correspondente a um conjunto mínimo de 25 casas — desenvolviam suas atividades sob as ordens diretas do Chefe de Polícia e os fiscais eram nomeados pelas Câmaras para, entre outras tarefas, zelar pelo cumprimento do seu Código de Posturas. In.: GONÇALVES, Rosemari Conti. *Gênese da Diretoria de Instrução Pública na Província de Santa Catarina: 1830-1858*. Dissertação (Mestrado em Educação), Florianópolis, UFSC, 2000. (grifos do autor)

*falla*¹¹ do 3º vice-presidente da Província, doutor Severo Amorim do Valle: “a gratidão e o reconhecimento do país é o único galardão compatível com a importância desse serviço”. (op. cit.).

Sobre o ensino particular, no final do século XVIII, é importante destacar a participação que os imigrantes tiveram na sua constituição, pois de uma população estimada em 107.671 nacionais e 11.510 estrangeiros, a Província de Santa Catarina contava com 67 escolas públicas, freqüentadas por 2.116 alunos e 14 escolas particulares, com 373 estudantes. Essas escolas particulares predominavam em zonas colonizadas por imigrantes. A polêmica sobre a questão da profissão da fé católica – religião do Estado, em todas as escolas - fez com que muitas colônias alemãs, principalmente, mantivessem suas escolas na clandestinidade. (FIORI, 1991)

Se por um lado a imigração estrangeira apresentava dificuldades para a organização do ensino, por outro, a colonização estrangeira correspondeu ao enriquecimento cultural, ao aumento da população e um impulso grande no setor econômico. (CABRAL, 1970)

A estrutura de ensino público da província, e mais tarde do Estado de Santa Catarina, não atendia à demanda que aumentava significativamente, pois entre outras razões, não possuía um corpo docente preparado. Assim, quanto à expansão do ensino:

Em termos mais soltos, dir-se-ia que os braços da administração provincial – e que logo seriam do Estado – não puderam abraçar toda a extensão de conseqüências do fenômeno da colonização. Gestou-se, portanto, uma expansão escolar de controle ilhado às distintas áreas de colonização,

¹¹ Citado por FIORI, 1991, p. 40: FALLA, que o Exm. 3º vice-presidente da província de Santa Catharina, o doutor Severo Amorim do Valle, dirigio à Assembléia Legislativa Provincial no acto d’abertura de sua sessão extraordinária em 1º de março de 1849. Desterro, Typographia Provincial, 1849. p. 10.

onde os conteúdos de ensino foram instados a se ajustarem a ideais de germanidade e de italianidade, principalmente, (...), que eventualmente recebia algum auxílio financeiro do governo, e ajuda técnica, por parte dos clérigos e inspetores. (SANTA CATARINA, 1994, p. 37).

Em relação às questões curriculares, pode-se perceber que essas não possuíam uma orientação de conteúdo e método que as direcionassem. Já em relação à administração do ensino, de acordo com a literatura disponível, era deixada a cargo da administração local, delegada às Câmaras Municipais, pelo poder provincial. Com poucos recursos para atender às necessidades, um número muito grande de possíveis alunos em idade escolar permaneciam fora da sala de aula da escola pública.

É por isso que causa estranheza a afirmação da necessidade de instrução primária aos meninos de 7 a 14 anos e meninas de 7 a 10 anos (prevista em 1874, na lei nº. 699, referente à obrigatoriedade do ensino – Lei criada pelo Governo do Império) pois a província não possuía recursos financeiros e humanos para atender à população que já freqüentava a escola; e ampliar este espaço para todos, tornando-o imperativo, acrescentaria um volume maior de atendimento. (SANTA CATARINA, 1994) Cabe lembrar que essa obrigatoriedade não significava a universalidade, pois apesar de em SC quase não existirem escravos, este era o período de escravatura no Brasil.

Nesta época, 86% da população do estado era analfabeta. Havia 96 escolas públicas primárias para 5.244 alunos. Porém, grande parte destas escolas não funcionava por falta de professor e, segundo Fiori (1991), isto perfazia um total de 53% de alunos sem escolaridade.

No período imperial, segundo a mesma pesquisadora, é grande a quantidade de regulamentações, leis e decretos que tratavam da educação. Isso mostra a tentativa de organização de um sistema estadual que não

chegou a se consolidar pela falta de estrutura física, humana e também pelo não-reconhecimento por parte da população deste ensino oferecido pelo governo provincial, que mesmo gastando 1/3 da renda, reconhecia que o ensino era muito limitado.¹²

Considerava-se necessário organizar-se um projeto completo de reforma da instrução pública, deixando de lado todos os dispositivos legais que tratavam do assunto, praticados ou não, para possibilitar à população de Santa Catarina uma situação “menos caótica”, de acordo com Fiori (1991).

Ainda segundo a autora, no ano de 1887, nenhum aluno fora considerado habilitado (aprovado) no curso primário em nenhuma escola catarinense. As famílias catarinenses não viam na educação oferecida algum elemento de ascensão social para seus filhos em razão da pouca valorização do estudo, além disso, fatores externos à família, como a precária organização da instrução pública, impossibilitavam que a Diretoria de Instrução Pública, 1888, informasse em seu relatório números de matrículas e frequência de alunos. (FIORI, 1991).

Com a Proclamação da República, deu-se o fim do período Imperial, e constituiu-se no Brasil uma nova ordem política, apontando novos rumos para a sociedade, e também para a educação.

A Constituição de 1891, a primeira do período republicano, propunha um princípio de subdescentralização administrativa em que a participação de Estados e Municípios tornava-se bastante ampliada em relação à organização e manutenção do ensino primário e médio.

¹² Fiori aponta que “o governo reconhecia que era tão estreito o programa de ensino oficial que os alunos, a rigor, mal podem aprender a ler, escrever e contar.” FALLA com que Exm. Sr. doutor Antonio de Almeida Oliveira abriu a sessão extraordinária da Assembleia Legislativa Provincial de Santa Catharina em 2 de janeiro de 1880. Desterro, Typ. E Lith de Alex.Margarida, 1880, p. 27.

Ser alfabetizado, naquele momento histórico, era condição de cidadania, pois não bastava o alcance da idade para participar de uma eleição, o indivíduo necessitava ter acesso à instrução, ser alfabetizado. Ao mesmo tempo em que ampliava a participação, a República ainda manifestava uma profunda discriminação social fruto das heranças do império.

O ideal educacional do momento era a expansão do ensino, principalmente o primário. Para Fiori, em Santa Catarina, o panorama geral era desolador, a falta de mobiliário e local adequado para os alunos estudarem, aliada à “incompetência da maioria dos docentes” (1991, p. 78), fez com que se desencadeassem sucessivas reformas educacionais neste período. Em relação ao que Fiori entende por incompetência, é possível localizar em seu trabalho os seguintes elementos: o baixo conhecimento dos professores, docentes despreparados, e baixos vencimentos razão pela qual só permaneceram no magistério “os que não tinham possibilidade de obter outro emprego” (FIORI, 1991, p. 79).

Mesmo com todas estas dificuldades, o número de matrículas foi ampliado, conforme apresenta Fiori:

No ano de 1906, esses estabelecimentos de ensino apresentavam uma matrícula de 4970 alunos, que recebiam o ensino em 157 escolas. Pouco depois, no ano de 1909, essas escolas já eram em número de 177, com um corpo discente de 6707 alunos. Mas predominava a mentalidade de criar escolas atendendo mais ao número do que à qualidade do ensino ministrado. (1991, p. 78).

Foi no governo de Vidal Ramos, em 1911, que uma decisiva reforma foi implantada no ensino público catarinense, a Reforma Orestes Guimarães. Levou esse nome em razão de que quem a conduziu foi o educador paulista de mesmo nome.

Se no Império os modelos educacionais seguidos aqui no Brasil eram baseados nos modelos da Europa; na República, em especial no estado de Santa Catarina, a busca de modelos se dá dentro do próprio país. São Paulo era a referência daquele momento, em razão de empregarem-se lá os métodos de ensino mais aperfeiçoados, ou pelo menos, que deveriam ser (FIORI, 1991); além do que, era a São Paulo que Santa Catarina esteve ligada por muito tempo, no começo, enquanto Capitania e, depois, como Província.

Para a educação pública em Santa Catarina “até 1940, mais ou menos, São Paulo foi o modelo sempre seguido”. (MOACYR, apud FIORI, 1991, p. 81) e foi neste estado então que o governador da época foi buscar um educador que pudesse não apenas re-organizar o ensino catarinense, mas construir um **sistema novo**¹³, desprezando tudo o que existiu até então.

Conta-nos Fiori que:

Este educador já estava familiarizado com o ensino catarinense. Quando, em 1907, a municipalidade de Joinville houve por bem reorganizar o seu Colégio Municipal, essa atribuição fora dada ao professor Orestes Guimarães. O eficiente trabalho aí desenvolvido abriu caminho para sua futura atuação, como reformador de todo o sistema de educação de Santa Catarina. (1991, p. 82)

Desta afirmação é possível compreender que houve certo movimento de vanguarda na educação catarinense, tendo sido o modelo de reforma aplicada inicialmente, em um município, e, posteriormente servido como propulsor da reforma do ensino estadual. Em relação ao ensino municipal em Santa Catarina, esta citação indica que ele já existia, pelo menos na cidade mais populosa do estado, e a única, pode-se supor, com grandes recursos para fazê-lo, pois o estado contava na época com menos de 50 municípios, e a

¹³ A responsabilidade de Orestes Guimarães era imensa, pois devia “criar um sistema educacional e não o de renovar ou continuar ou expandir algo já estabelecido”. MOREIRA, J. R. apud FIORI, 1991, p. 82.

região Oeste, como já apontado, ainda não estava configurada da forma em que se encontra atualmente.

O controle do ensino era uma característica forte de Orestes Guimarães, que fiscalizava ele próprio o ensino nas escolas, pois era detentor do cargo de Inspetor Geral de Ensino, o verdadeiro responsável pela orientação e fiscalização de toda a instrução pública da época.

Se por um lado, este controle possibilitava detectar e enfrentar as dificuldades que ainda precisavam ser vencidas, por outro, era extremamente centralizador, pois a Inspetoria Geral de Instrução Pública fornecia modelos que deviam ser rigorosamente seguidos, e a orientação do ensino partia do órgão central “a fim de haver a necessária unidade, coesão e uniforme evolução no conjunto do aparelhamento escolar” e para que evitasse a “insolvência ou revolução pedagógica, a título de evolução” (GUIMARÃES apud FIORI, 1991, p. 98).

Esse controle era considerado um êxito na organização do ensino, do qual se orgulhavam os governantes e deputados federais de Santa Catarina. “A fiscalização administrativa ou policial, já em si é de grande vantagem”, dizia Lebon Régis quando Secretário Geral em relatório ao governador Vidal Ramos em 1914; mais tarde, repetiu sua opinião na Câmara Federal, por ocasião de seu mandato como deputado federal, em 1917: “a fiscalização do ensino, ali, é uma realidade como em muitos poucos Estados o é”. (FIORI, 1991, p. 96 e 98)

Durante o período de Orestes Guimarães (1911-1935) ocorreu um grande crescimento da rede de ensino, caracterizado pela ampliação de matrículas na rede pública. Em 1915, de 25.777 alunos matriculados em SC, 66% estavam freqüentando escolas particulares ou municipais, e 34%

recebiam o ensino do governo do Estado. Vinte anos depois, portanto em 1935, aproximadamente 100.000 alunos freqüentavam a escola. Destes, 44% matriculados em escolas particulares e municipais e 56% estavam ligados ao ensino público estadual ofertado em Escolas Isoladas, Grupos Escolares e Escolas Normais Primárias. (FIORI, 1991)

No período de 1922 a 1928 várias reformas, reorganizações administrativas no ensino primário e normal ocorreram no Brasil, feitas por educadores que marcaram o cenário nacional: Lourenço Filho (Ceará), Francisco Campos (Minas Gerais), Fernando de Azevedo (Distrito Federal) e Anísio Teixeira (Bahia). Com a revolução de 30, e o surgimento de um novo contexto político social e educacional, houve necessidade de uma reestruturação no ensino.

No ano de 1932, vários educadores brasileiros pertencentes ao movimento dos “Pioneiros da Educação Nova”, apresentaram à nação uma proposta de educação renovada sob a forma de um Manifesto, cujos ideais básicos eram o ensino ativo, a co-educação e a defesa da escola leiga, obrigatória e gratuita.

Assim a reforma Orestes Guimarães, do ensino catarinense, ocorreu em razão dos movimentos nacionais que resultaram, inclusive, em uma nova Constituição para o Brasil, a de 1934, e também por mudanças na filosofia e na política educacional do Estado.

Nas décadas de 1930 - 1940, as áreas de imigração foram duramente atingidas pela campanha de “nacionalização”, quando escolas comunitárias com aulas em línguas estrangeiras foram fechadas e, em seu lugar, o Estado e os municípios não abriram outras, com aulas em língua portuguesa, para

substituí-las. Ainda no tempo da redemocratização, o voto era negado ao analfabeto e, esta “era uma circunstância que favorecia o coronelismo, pois excluía grande parte da população do processo que se anunciava como democrático.” (THOMÉ, 2002).

Práticas repressoras nas escolas dos imigrantes foram então efetuadas para conter tendências e fatos ameaçadores à nacionalidade brasileira, sob o exagero das generalizações. Elas refletiam muito mais do que o predominante pensamento de lideranças catarinenses, o forte caráter intervencionista do Governo Federal assumido no momento histórico do Estado Novo. (SANTA CATARINA, 1994)

O início da expansão da escola pública, em Santa Catarina, conforme aponta o trabalho de mestrado de Lucimary Vendramini, intitulado *Urussanga: da escola italiana à escola pública*, “coincide com o início da industrialização e com o êxodo rural. A escola exerce papel fundamental no processo de nacionalização das colônias de imigrantes formadas em Santa Catarina”. (VENDRAMINI, 2003, p. 40)

Se por um lado a força de trabalho do imigrante se fazia necessária na abertura de estradas, exploração de minas e cultivo das terras, por outro, existia de parte do governo a preocupação com o fato dos imigrantes não se nacionalizarem, continuando a seguir os costumes de suas origens. (FIORI, 1991; VENDRAMINI, 2003; THOMÉ, 2002).

Os motivos elencados para a expansão das escolas públicas em Santa Catarina, em contraponto às escolas dos imigrantes, são: a higiene, a inadequação dos prédios além da inadequação pedagógica do ensino que era oferecido. Esta expansão encontra dificuldades de execução, uma vez que o

poder público não possuía condições financeiras que lhe permitissem arcar com o ensino para todos.

Com a necessidade de mudanças no comando do ensino catarinense, e a intenção de **renovar**¹⁴ as lideranças, Nereu Ramos solicita ao estado de São Paulo o envio de um educador para ocupar o cargo de Superintendente Geral do Ensino, recém criado, e reformar o ensino público de SC. A pessoa enviada, Sebastião de Oliveira Rocha, não conseguiu exercer a necessária liderança e organizar uma equipe de assessores. Além disso, sua grande preocupação não era com a qualidade da educação em si, mas com o fato de que as escolas públicas apresentassem altos índices de aprovação. Com o retorno de Rocha para São Paulo, o Interventor nomeia Elpídio Barbosa como novo superintendente, em 1940, e, em 1942, extingue este órgão, possibilitando que o Departamento de Educação, criado ainda sob o comando de Orestes Guimarães e situado na capital, assumisse novamente a tarefa de estabelecer os rumos da educação catarinense.

As propostas da reforma comandada pelo professor Luiz Sanchez Bezerra Trindade, desencadeada a partir de 1935, não se desviaram muito das linhas gerais da reforma anterior (Orestes Guimarães), pois a qualidade do sistema de ensino público da época estava muito “aquém do preconizado pela educação nova” (FIORI, 1991, p. 125).

No começo da década de 40, a fiscalização continuava sendo seguida à risca, e uma formalização ainda maior era sugerida em relação à capacidade

¹⁴ Esta é a razão do comentário de MOACYR apud FIORI, 1991, p. 81, citado anteriormente sobre o ensino de Santa Catarina. Iniciando-se com Orestes Guimarães a dependência de São Paulo, por meio do governador Vidal Ramos, esta continua no período de interventor de Nereu Ramos. Alguns educadores de São Paulo orgulhavam-se do fato, considerando ser uma marca da eficiência do ensino paulista. (ALMEIDA JÚNIOR, A. A Escola Pitoresca e Outros Estudos. RJ: MEC. INEP. CBPE. Série Os Grandes Educadores Brasileiros, vol. 2, 1966.)

de seguir e respeitar às leis. Característica centralizadora e de multiplicação de dispositivos legais, na tentativa de dar unidade nacional à educação, é própria do Estado Novo e foi bastante criticada pelos educadores mais liberais, como por exemplo, Anísio Teixeira, na obra clássica Educação para a democracia: introdução a administração educacional.

Segundo Fiori (1991), o formalismo para com a normatização da vida escolar era tamanho que chegou a afetar os aspectos da qualidade do ensino ministrado, como planos de ensino e reuniões pedagógicas. Para essas, só poderiam ser tratados temas indicados pelo Departamento de Educação, do governo estadual catarinense, para que nenhuma forma contrária de pensar se aventurasse a surgir.

Em face de tamanha fiscalização, a forte presença de inspetores escolares tinha sua razão de ser. A “sorte” da educação catarinense foi que durante esse período a maioria dos Inspetores foi investida no cargo por merecimento, recebendo uma promoção por terem sido professores e/ou diretores de grupos escolares, tendo então possibilidade, em razão de sua experiência, de exigir as cobranças formais ao mesmo tempo em que orientavam, com certa eficiência, as escolas da época, de acordo com o que era possível naquele momento histórico. (FIORI, 1991)

As escolas isoladas, localizadas na zona rural, ganharam um impulso numérico entre o período de 1940 a 1960, sendo criadas em torno de 60 novas escolas isoladas estaduais por ano, durante este período. Sabia-se na época que a expansão ocorria de forma preponderantemente quantitativa, uma vez que sua eficiência era limitada pela falta de recursos materiais e técnico-pedagógicos.

Não só as escolas isoladas como todo o ensino primário público catarinense sofriam grandes críticas (FIORI, 1991), inclusive pelo centralismo administrativo de decisões. Mesmo assim, em 1950, a direção do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – INEP, analisando o sistema de ensino de SC,¹⁵ assim afirmou:

O exame de dados estatísticos revela que a educação primária fundamental comum representa notáveis progressos, talvez como em nenhuma outra unidade da Federação. Pode-se dizer, sem receios, que a melhor rede escolar brasileira se encontra em Santa Catarina (...) o esforço notável de seus governantes fez subir, em dezoito anos, essa matrícula para quase 190.000, o que significa 137 alunos por mil habitantes, índice não ultrapassado no Brasil. (...), todavia, a despeito do progresso quantitativo demonstrado, a rede escolar ainda apresentava deficiências quanto às instalações pedagógicas. (BRASIL apud FIORI, 1991, p.159)

No começo dos anos 50, a instrução pública primária contava com 1.909 escolas, tendo 57.638 alunos matriculados. Em dez anos esse número cresceu consideravelmente, pois em 1960 eram 5.087 escolas com 336.502 alunos matriculados. Em 1965, esses números aumentaram: 5.863 escolas e 460.150 alunos matriculados. Para Cabral (1970), este avanço se devia ao ritmo do progresso catarinense que, criando numerosos municípios, descentralizou o sistema administrativo e pode atender melhor as necessidades de sua população.

Em Santa Catarina, a reforma educacional Elpídio Barbosa, de 1946, desencadeada após a redemocratização política de 1945 que ocorreu no país, era uma adaptação da Lei Orgânica do Ensino Primário e Ensino Normal, decretada em nível federal, que estabelecia regras para uma articulação dos sistemas de ensino dos Estados e permitia adaptações regionais, o que foi feito

¹⁵ Este estudo faz parte da obra BRASIL, MEC. **Organização do ensino primário e normal**, Rio de Janeiro, INEP, 1950. Citado por Fiori, 1991.

por meio do decreto estadual nº. 298/46 – Lei Orgânica do Ensino Primário do Estado de Santa Catarina, e que apresenta duas categorias de ensino primário: *Fundamental*: para crianças de sete a doze anos, que envolvia o Curso Elementar com quatro anos de duração; o Curso Complementar, que ministrava um ano de ensino, e o *Supletivo*: para atender aos maiores de treze anos. (CABRAL, 1970; FIORI, 1991).

Como a formação pedagógica de professores recebeu um impulso grande, ampliou-se o número de escolas para atender os alunos (que já haviam concluído o Curso Complementar) que poderiam freqüentar diferentes estabelecimentos de ensino (Instituto de Educação, Escola Normal e Curso Normal Regional), criados após esta reforma. Neste momento de “explosão educacional do nível primário” (SANTA CATARINA, 1994, p. 43) houve diminuição do número de professores leigos em exercício nas escolas catarinenses.

Sobre o ensino particular e público, a referida legislação, segundo Fiori (1991), apresentava uma perspectiva de sistema, uma vez que apontava que os estabelecimentos de ensino primários públicos e particulares formariam um só sistema escolar com a devida unidade de organização e direção.

O INEP, em 1953, por meio de sua assistência técnica aos Estados, fez um estudo que sugeria a urgente necessidade da descentralização da administração e da orientação pedagógica do sistema de ensino público em SC, uma vez que toda a sua administração era realizada pelo Departamento de Educação, localizado na capital. Suas funções eram fortemente centralizadas e cabia-lhe atender às atividades educacionais de aproximadamente 7.200 professores, 4.100 unidades escolares e 250.000 alunos.

O projeto criado pelo INEP não foi executado na íntegra, mas em 1955, atendendo às sugestões, a descentralização do serviço de inspeção escolar foi posta em prática mediante a criação, no Estado, das primeiras Delegacias de Ensino, a primeira subdivisão em regiões escolares. (FIORI, 1991) Isso desencadeou mudanças internas na Secretaria de Educação que necessitou ser reorganizada (1961), além da aprovação do Sistema Estadual de Ensino e da instalação do Conselho Estadual de Educação, que aconteceram em seqüência, por força da Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional. Lei 4024/61.

1.3.2. Dos anos 60 aos anos 80:

No início da década de 60, a necessidade de um planejamento educacional era considerada em âmbito oficial uma estratégia para ser aplicada na administração pública.

Em 1961, no Governo de Celso Ramos, a educação foi tratada sistematicamente dentro de um Plano de Metas do Governo – PLAMEG 61/65, como prioritária, dando-se ênfase à escola primária e à formação de recursos humanos para ela. Posteriormente, no Governo de Ivo Silveira (1966-1971) a Formação de Recursos Humanos tornou-se linha prioritária no Plano de Metas do Governo.

A síntese organizada por Valle é bastante ilustrativa para entender os caminhos que o planejamento educacional percorreu em Santa Catarina no período de 1969-1988:

(...) a partir dos anos 60, a política educacional de Santa Catarina passou a ser configurada através de planos de

educação, que foram os seguintes: Plano Estadual de Educação PEE, 1969/1980 (primeiro Plano); Plano Setorial de Educação PSE, 1973/1976 e Plano Setorial de Educação PSE 1977/1980 (visavam a adaptação da política educacional, expressa no Primeiro Plano à política educacional federal, expressa na legislação de ensino); Plano Estadual de Educação PEE, 1980/1983 (influenciado pelas idéias democratizantes do contexto nacional e estadual; Plano Estadual de Educação PEE, 1985/1988 (documento *Democratização da Educação: a opção dos catarinenses*), elaborado com ampla participação da sociedade; porém não convertido em dispositivo legal como os planos anteriores. (VALLE, 1996, p. 50)

Esse planejamento, a que se refere Valle, é utilizado na esfera estadual e influencia de certa forma toda a educação catarinense, uma vez que nos municípios as diretrizes educacionais eram provenientes de orientações recebidas da Secretaria de Estado, conforme nos mostra o depoimento de uma técnica¹⁶ de ensino:

Tudo era feito com orientação do Estado, os mapas de merenda... desde que eu comecei a trabalhar há mais de trinta anos atrás, a escrituração, as matrículas, tudo dependia de orientação do Estado. Eu que trabalhava pro Estado, então passava nas escolas e atendia um período na secretaria de educação do município, como funcionária do estado, para ajudar. Naquele tempo eram poucos municípios e muitos deles, como hoje, não dispunham de gente para trabalhar. A diferença é que hoje mudou o número de alunos e as secretarias têm a sua própria cara, seu jeito de fazer, que pode ou não ser igual ao do Estado. (T2)¹⁷

O que fica evidenciado nesse depoimento é o atrelamento do município ao estado, uma vez que o município, mesmo possuindo suas escolas, seus funcionários, possuía um vínculo muito grande com as decisões da esfera estadual. Isso é claro, uma vez que estas escolas municipais respondiam ao Sistema Estadual de Ensino, em razão de não existir ainda competência legal para que os municípios pudessem criar suas próprias normas.

¹⁶ Foi omitido o nome do município para salvaguardar a identidade dos entrevistados.

¹⁷ Para resguardar a identidade dos entrevistados, os mesmos foram identificados com letras e números em ordem aleatória.

Além disso, politicamente, viveu-se no Brasil e em Santa Catarina, de 60 em diante, um período de ditadura militar, já retratado por vários pesquisadores, que tornava todos os municípios e estados muito uniformes nas tomadas de decisões e encaminhamentos, razões pelas quais os Municípios dependiam dos Estados, e esses dependiam da União, mostrando um atrelamento ainda maior do município. Mesmo no período de redemocratização, é possível localizar ações conservadoras, como: a não-participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão, na reestruturação dos sistemas de ensino e no planejamento educacional. É importante destacar que em Santa Catarina, na década de 80, a participação na elaboração dos Planos Estaduais de Educação foi muito solicitada pelos educadores, e houve a possibilidade de participarem, porém, o resultado final, o documento PEE-1985/1988, foi pouco ou quase nada considerado pelo Conselho Estadual de Educação. (VALLE, 1996)

Em 18 de dezembro de 1961 é criado o Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina – CEE/SC, juntamente com a lei estadual que reorganizava administrativamente a Secretaria de Educação; resultavam em parte do novo ordenamento legal do Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases, aprovada em 20 de dezembro de 1961, e que abriu caminhos para a descentralização administrativa, e o planejamento da educação, em nível dos Estados.

Para atender às orientações da legislação, bem como “à necessidade de um órgão não necessariamente comprometido com agremiações partidárias, inserido na mais alta função deliberativa do trato da educação, sentida pelas lideranças catarinenses” (SANTA CATARINA, 1994, p. 47) é que o CEE foi criado em maio de 1962.

Quando o primeiro Plano Estadual de Educação entrou em vigor, em 1969, as Delegacias de Ensino passaram a ser denominadas Coordenadorias Regionais de educação, subordinadas diretamente ao Secretário Estadual de Educação. Os grupos escolares estaduais foram transformados em Escolas Básicas, e nestes locais, passou a ser ofertado o ensino fundamental de oito anos de escolaridade, que deveria acontecer de forma contínua, articulada, obrigatória e gratuita, preconizando o atendimento público e gratuito que seria garantido em todo Brasil, posteriormente com a lei nº. 5692/71.

Como forma de atender à escolarização obrigatória de todas as crianças dos 7 aos 14 anos, o Plano Estadual de Educação pregava um procedimento pedagógico chamado de “avanço progressivo”, uma iniciativa pioneira no Brasil, tentando diminuir os índices históricos de evasão e reprovação. Com isso, os critérios de verificação do rendimento escolar passaram a valorizar a idéia de que a dosagem do ensino deveria acompanhar o desenvolvimento do aluno. (FIORI, 1991)

Para que pudesse ser posta em prática esta nova metodologia de avaliação, houve necessidade de reformulação dos currículos e programas, modificações nos esquemas de treinamento de pessoal, criação de novos cargos, aumento dos valores disponíveis no orçamento estadual para a educação, além da adoção de novas formas de controle do ensino.

O aumento de alunos matriculados, como decorrência destas reformas, no período 60-70, foi significativo. Fiori aponta que “em 1973 já havia 695 327 alunos matriculados nas escolas de 1º Grau”, sendo que “21 % destes freqüentavam estabelecimentos de ensino público municipal ou particular e 79% dos alunos estudavam em escolas estaduais”. (FIORI, 1991, p. 162). Isto

indica que em Santa Catarina, como no restante do Brasil, os municípios não haviam assumido a educação popular básica.

Porém, no final da década de 70, ocorreu uma ligeira redução nos fluxos de matrículas, conforme revelou o diagnóstico apresentado no Plano Estadual de Educação 1980/1983. Este declínio ocorreu mesmo com o aumento dos recursos orçamentários do estado e extra-orçamentários provenientes do Ministério da Educação. (SANTA CATARINA, 1980)

Com a urbanização, a rede municipal passa a atender, em 1978, 18,48% das crianças, enquanto que a rede estadual detém 74,94 % das matrículas. Na rede municipal as matrículas estão concentradas nas escolas isoladas que atendem 64% do total de alunos matriculados nesta rede. (idem)

A urbanização se acentuou na década de 80, e pela primeira vez, o Censo acusou um percentual da população urbana (59,3%) superior à população rural. (IBGE, 2000).

Segundo o diagnóstico do ensino de 1º grau, que consta do Plano de Educação 1980/1983, é possível comparar os efetivos das redes estadual e municipal de ensino e sua distribuição pelos tipos de escola, constatando-se que no começo da década de 80, na rede estadual, 70% das matrículas localizavam-se em Escolas Básicas, tipicamente urbanas, enquanto que na rede municipal 71% das matrículas estavam localizadas nas Escolas Isoladas e Reunidas, estabelecimentos que predominavam na zona rural. (SANTA CATARINA, 1980)

Neste documento, considera-se que houve de 1973 para 1978, um aumento gradativo de matrículas no ensino municipal que passou de 13,5% para 18,5%, devido a decorrência da diminuição de matrículas na rede

estadual, que decresceram de 97,4% em 1973 para 74,9% em 1978. Também é necessário destacar que as matrículas municipais referem-se em grande parte ao atendimento na área rural, uma vez que a partir da metade da década de 70 o Estado deixou esta responsabilidade aos municípios e que é bem claro no planejamento educacional do setor estadual. Esta foi uma forma de iniciar a municipalização do ensino que esteve indicada nas prioridades da maioria dos Planos Estaduais de Educação, em Santa Catarina.

A população geral cresceu no período de 1980 a 1991, em torno de 25%, enquanto as taxas de crescimento das matrículas no 1º grau foram de 22%. Em 1980, conforme dados da Secretaria Estadual de Educação, havia para cada 1.000 habitantes, 10 alunos matriculados na pré-escola e 190 no 1º grau. A expansão do ensino básico se deu, nesse período, por conta das matrículas na pré-escola que alcançaram índices surpreendentes. Em 1991, já eram 36 alunos para cada mil habitantes matriculados na pré-escola, enquanto que as matrículas de 1º grau diminuíram, ocasionando a matrícula de 136 alunos para cada mil habitantes. (SANTA CATARINA, 1994b)

Como pode ser compreendido até aqui, a responsabilidade pela educação da maioria em Santa Catarina, desde o final do período imperial, até os anos 60 do período republicano, foi em grande parte atendida pelo poder público estadual. Já no período posterior, anos 60 em diante, a participação dos municípios no atendimento ao ensino fundamental era uma condição que se justificava nos acordos entre estado e município. Como veremos, este processo de crescimento da participação do município vai se configurar numa exigência quando, em 1991, é firmado o Convênio para a Municipalização da Gestão do Ensino Fundamental.

Os anos 70 ficaram marcados pelo início do movimento de municipalização estimulado pelo projeto federal: Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal – Promunicípio, que fez parte de um

(...) conjunto de medidas de organização de um sistema educacional que, ao mesmo tempo, fosse adequado aos interesses econômicos vigentes, porém, mantendo uma absorção controlada da demanda pelo ensino público em todos os níveis, de modo que os investimentos da União reduziam-se em lugar de crescerem e a responsabilidade pelo ensino de 1º grau passava à esfera que dispunha de menor volume de recursos. (ROSAR apud OLIVEIRA, 2003, p. 115).

Neste capítulo, apenas indicou-se a participação do Promunicípio, bem como de outros convênios que possam ter estimulado a municipalização em Santa Catarina.

O próximo capítulo tratará de ampliar este estudo apontando as condições históricas em que se deu o processo de municipalização, como forma de descentralização do ensino catarinense, além de situar o momento em que os Conselhos Municipais começam a fazer parte da gestão do ensino.

CAPÍTULO 2 - REVENDO O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO DE 1º GRAU EM SANTA CATARINA:

2.1. ALGUMAS OBSERVAÇÕES.

Busca-se aprofundar neste capítulo uma reflexão teórica sobre a descentralização do ensino aliada à revisão histórica dos diferentes interesses presentes em relação à municipalização do ensino fundamental público em Santa Catarina, nas suas séries iniciais, no período posterior aos anos 70.

O processo de descentralização do Ensino Fundamental aconteceu em Santa Catarina, assim como no Brasil, na perspectiva da municipalização do ensino; porém, este movimento não tem trazido uma perspectiva mais democrática e sim um processo contínuo de descaso ou de transferência de responsabilidades do governo federal, primeiramente, em assumir a educação popular (do povo), a que o governo estadual dá continuidade, no segmento Ensino Fundamental, transferindo a responsabilidade de gestão aos municípios.

Neste capítulo importa também verificar como e de que forma se deu tal fenômeno e como se desenvolveu o Ensino Fundamental em Santa Catarina.

Aborda-se ainda o movimento de resistência à municipalização do ensino evidenciada por meio da ação política do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Santa Catarina – SINTE.

Tais análises se fazem necessárias para que se possa, mais adiante, no terceiro capítulo, tratar da criação dos Conselhos Municipais de Educação, que em Santa Catarina fez parte dos convênios de municipalização firmados entre o Governo Estadual e os Municípios.

2.2. APROFUNDANDO AS CATEGORIAS.

A trajetória da gestão pública da educação é marcada pelos movimentos de centralização e descentralização das funções do Estado e da autonomia das unidades federadas.

Para tentar compreender a dimensão dos sistemas municipais de ensino e os conselhos municipais de educação, é preciso entender como tem ocorrido, no Brasil, a descentralização da educação, aqui mais particularmente a municipalização da educação.

Um marco na municipalização¹⁸ são as lutas de Anísio Teixeira que, desde 1957, apregoava as vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica que esta oferecia aos envolvidos com a educação local. Especialmente sobre as vantagens pedagógicas, destacava que o professor e o currículo poderiam apontar a expressão *do local*, não mais representando um poder externo.

Em suas propostas, Anísio Teixeira previa uma colaboração entre Município, Estado e União para o atendimento do ensino primário, encarregando o Município da escolaridade inicial. Contudo, os três níveis de governo mantinham a responsabilidade sobre esse nível de ensino. Apesar de sua proposta não ter sido colocada em prática, é a partir daquele momento que a municipalização do ensino começa a ser debatida.

Apresentaremos algumas definições de autores que na atualidade tratam da questão da municipalização, antes de fazer referência ao histórico da descentralização do ensino que ocorre por esta via. Alguns deles enfatizam a

¹⁸ AZANHA, José Maria Pires. Educação: Temas Polêmicos. Martins Fontes, São Paulo, 1995.

municipalização como um processo que exige participação e envolvimento da população na vida política do município, colaborando com isso para o efetivo exercício da cidadania (FONSECA, 1990; SOARES, 1998; MARTINS e SANTOS, 2001).

Para Both (1997), a municipalização da educação pressupõe autogestão do ensino fundamental no e pelo município. Assim, como Anísio Teixeira, acredita que ela possibilita a proximidade nas decisões, sejam pedagógicas ou de destinação de recursos das verdadeiras necessidades locais.

Para Soares (1998), a municipalização é mais do que uma proposta, é um movimento, é o próprio exercício da democracia, é a incorporação do cidadão à vida política do município.

A municipalização, para Martins e Santos, é um “processo pelo qual os habitantes, cidadãos, de um determinado município participam na elaboração, na decisão, no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas conjuntamente com os poderes públicos, tanto executivo quanto legislativo”. (2001, p. 241)

Estas duas últimas concepções entendem a participação da população na vida política de seus municípios como pressuposto fundamental para a efetivação do processo de municipalização. Não havendo esta participação, a municipalização será apenas uma proposta formal, “fechada em gabinete”, podendo, desta forma, propiciar tanto avanços quanto retrocessos no processo de participação da sociedade.

Sobre os avanços e retrocessos, é possível localizar a preocupação de Fonseca (1990), quando analisa a temática da municipalização do ensino:

A municipalização do ensino não tem valor em si, não podendo ser considerada fim, mas meio ou instrumento para a

consecução de objetivos educacionais. Ao educando não interessa a que instância administrativa cabe a responsabilidade pela educação e sim que esta lhe seja concedida da forma mais eficiente possível. Ele não é municipal, estadual ou federal, mas cidadão brasileiro (FONSECA, 1990, p. 135).

A complexidade e a polêmica deste assunto tratado por Fonseca são ressaltadas por Soares, pois para ele:

(...) as definições sobre as políticas educacionais não dependem somente de um fator, ou da população, ou do administrador, mas sim, do nível de participação da população, que interferirá diretamente nas decisões dos administradores. (2005, p. 17)

Desta forma, o autor entende que o cumprimento da atual constituição por uma esfera administrativa não isenta ou não desobriga outras instâncias do poder público para com sua responsabilidade em relação à etapa de ensino obrigatório, qual seja, o Ensino Fundamental.

Ainda, de acordo com Soares, se de um lado,

(...) sempre ocorreu uma centralização do mais importante, ou seja, o ensino para as elites mereceu ao longo de toda a educação brasileira, maior consideração dos poderes públicos. E, por outro lado, uma descentralização do menos importante, ou seja, o ensino primário, hoje fundamental, para toda a população, não recebeu do governo "central" a mesma atenção, seja na Colônia, no Império ou na República. (2005, p. 17) (grifos do autor).

Nas análises em nosso trabalho, a municipalização será entendida como uma estratégia utilizada para a descentralização do ensino, uma analogia à forma como Gadotti (1993) entende a municipalização. Segundo esse autor, a palavra "municipalização" está muito desgastada e, ao analisar o assunto, diz preferir utilizar o termo "descentralização", uma vez que municipalização em nossa história é tida como uma estratégia de descentralização.

O referencial teórico que dá suporte à análise de descentralização será baseado nas concepções de Oliveira (1999), acreditando ser possível, desta

forma, perceber as opções realizadas pelo governo central nos diferentes momentos históricos, entendendo que a descentralização do ensino, nos anos 1990, tem seu significado diretamente relacionado a uma concepção de Estado mínimo.

De acordo com Oliveira (1999, p. 14), a centralização indica claramente a definição dos rumos da política educacional em nível central, expressando a vontade de um pequeno grupo político que possui o poder de decisão “... sobre recursos humanos, financeiros, definição de linhas, planos e programas e controle sobre a sua execução”. Já na descentralização, as definições políticas seriam tomadas por instâncias outras que não as do centro, com grau variado de autonomia.

Diga-se de passagem que esta “descentralização apresenta-se historicamente fora dos contornos do próprio município” (ROSAR, 1997, p. 106), o que, por via de regra, acontece no Brasil (BOTH, 1997) apenas como desconcentração ou deslocamento das ações do governo federal ou estadual para o âmbito municipal, uma vez que a descentralização de poder - que não tem sido o caso do Brasil, nem de Santa Catarina - só acontece quando as ações realizadas pelos governos sejam representativas das populações locais e reconhecidas por suas capacidades de decisão.

Para efeitos dessa pesquisa, a centralização das políticas educacionais será entendida como um conjunto de decisões tomadas em um nível central e que tornam-se atribuições adotadas para todo o país, a respeito: da contratação de profissionais, dos recursos materiais, dos recursos financeiros, das condições de trabalho, das definições curriculares, e das formas de

controle e execução adotadas em nível central, no caso, o Ministério da Educação.

O processo de descentralização do ensino não vem ocorrendo somente no Brasil, ele é reflexo de um movimento internacional. E, segundo Casassus, na América Latina, de modo geral, a experiência tem evidenciado dois processos gerais: a desconcentração e a descentralização. “A desconcentração reflete processos cujo objetivo é o de assegurar a eficácia do poder central e a descentralização busca o mesmo em relação ao poder local”. (1989, p. 14-15).

Com base na afirmação de Casassus (1989), Oliveira (1999), descreve seu entendimento sobre desconcentração e descentralização.

Por desconcentração entende-se a delegação de determinadas funções a entidades regionais ou locais que dependem diretamente do outorgante.

Por descentralização entende-se que as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia definam as formas próprias com as quais vão organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de ação (OLIVEIRA, 1999, p.16).

Entendemos até o momento que a **centralização** seria a tomada de decisões em um nível central. Em educação isso ocorre na medida em que um pequeno grupo que expressa a vontade política do centro – órgão de educação, como o MEC ou secretarias estaduais - por exemplo, detenha poder para definir planos, programas, metas e controlar a sua execução.

Na **desconcentração**, as instâncias superiores de governo não partilham poderes e se aproximam do cidadão apenas através das políticas públicas criadas para determinada área geográfica. A desconcentração

também pode tomar a forma de **prefeiturização**¹⁹, que significa a incorporação e a gestão, pela prefeitura, dos recursos institucionais federais e estaduais instalados no município, o que dá margem ao aparecimento do localismo restrito e a exacerbação do clientelismo. (SPOSATI, 1990)

A **descentralização**, por sua vez, aponta que “estamos nos afastando do centro, ou seja, as decisões e as definições de ações para a alocação de recursos, em graus variados de autonomia, seriam tomadas em instâncias outras que não as centrais” (OLIVEIRA, 1999, p.14).

Será dentro desta perspectiva que entenderemos também a categoria **autonomia** como uma condição, ou “uma *faculdade* de se governar a si próprio”. (MENDONÇA, 2000, p. 361). A autonomia, desta forma, caminha junto com a descentralização, mas é atrelada aos limites que a organização dos sistemas legais impõe.

É possível identificar características diferenciadas nos processos de descentralização gerais que, conforme Casassus (1989), podem ocorrer de três formas: regionalização, nuclearização e municipalização, a saber:

A **regionalização** pode compreender um ou mais Estados ou um grupo de Municípios.

A **nuclearização** é concebida como nova forma organizativa, constituída de escolas rurais dispersas e com problemas semelhantes, utilizando-se do microplanejamento e observando estreita vinculação com o meio no qual estão inseridas.

A modalidade **municipalizadora**, no caso brasileiro, compreende três possibilidades o Município se encarrega de todo o ensino, em um ou mais níveis, no âmbito de sua jurisdição; o Município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual; o Município se encarrega de determinados programas (merenda escolar, transporte de alunos, construções escolares, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual. Essas possibilidades podem se dar por intermédio de convênios, os quais se tornaram bastante comuns a partir da década de 80, ou, no caso das redes próprias, por iniciativa do Município, conforme a legislação atualmente

¹⁹ O termo **prefeiturização** é utilizado constantemente por autores como ROSAR e ARELARO, para referirem-se a forma como se dá a administração de recursos federais e estaduais pela via municipal.

em vigor (CASASSUS, 1989, p. 14-16).

Percebe-se que a forma como o autor descreve a modalidade municipalizadora do ensino se aproxima muito das características enunciadas pelo próprio autor para o processo de desconcentração, estabelecendo níveis de responsabilidade e execução de políticas implementadas por outro nível de governo.

O entendimento que Bordinon tem acerca da descentralização é conveniente para ilustrar também o nosso estudo. Para ele, "transferência de tarefas e responsabilidades não constitui descentralização" pois esta "só se efetiva nos regimes democráticos, porque só as democracias possibilitam e viabilizam a participação".(1993, p. 150). Segundo esse mesmo autor, "a essência da descentralização está no deslocamento do eixo de poder, permitindo que as políticas e as decisões sejam formuladas via participação" (1993, p. 150). De acordo com este enfoque, haveria então, uma relação direta entre o grau de participação, o grau de descentralização e o nível de vivência democrática já alcançado pela comunidade.

Em muitos países tem sido verificada a descentralização do ensino relacionada ao poder local ou municipal. Na América Latina, historicamente com forte tradição centralizadora, o mesmo processo de descentralização está ocorrendo, quer em atenção às recomendações da ONU e às do Banco Mundial, quer atendendo aos movimentos locais, como por exemplo, o movimento municipalista.

A participação da sociedade civil deve ser efetiva para a definição dos rumos do processo de descentralização, uma vez que a mesma é entendida como a capacidade de grupo e/ou pessoas influenciarem e/ou determinarem a

tomada de decisão em um processo político, de modo a garantir a manifestação de sua opinião, tanto contra quanto a favor, no que se refere aos procedimentos a serem realizados.

Em uma perspectiva crítica, "o grau de centralização ou descentralização em um país se define pelo grau de poder e controle social que determinados grupos ou atores sociais exercem sobre o domínio particular da atividade pública" (RIVAS, 1991, p.16). E este controle social pode ser exercido sobre qualquer esfera de governo. Deste ponto de vista, é possível que exista concentração de poder no plano do município e democratização no plano federal.

Desta forma, a descentralização será entendida neste trabalho como uma política que proporciona definições locais (municipais ou estaduais) acompanhadas de todos os recursos necessários a sua execução, e que a mesma difere e muito de desconcentração, esta caracterizada por uma limitada forma de distribuição de poderes, ou seja, as definições são pensadas pelos órgãos centrais, e cabe aos órgãos locais (municipais ou estaduais) a sua execução. No entanto, é preciso estar atento ao detalhe do que o governo vem denominando descentralização, o que parece estar se caracterizando, de acordo com fundamentação teórica apresentada, mais como desconcentração.

Tomando a descentralização administrativa, constituída de distribuição de competências e autonomia para exercê-la administrativamente, ela não se constitui de algo fácil de ser alcançado, pois a ela muitas resistências se colocam em função da desconcentração de poder que ela deveria proporcionar. Na prática, o que se observa é que a desconcentração tem atingido os poderes executivos de forma a manter o controle hierárquico sobre

os órgãos desconcentrados através da delegação de funções, (VILELLA, 2001), via municipalização do ensino.

Até que ponto a municipalização favorece ou dificulta a gestão do ensino? Para poder responder a esta pergunta serão tomados os estudos sobre a municipalização de Gadotti (1993); Both (1997) e Oliveira (1999), na tentativa de, ao explicitar o posicionamento de cada um deles, fazer um exercício de reflexão acerca da municipalização do Ensino Fundamental brasileiro, em linhas gerais.

Em seus estudos sobre a municipalização, Both (1997) elencou diversas razões que justificariam ou negariam a municipalização, conforme organizamos no quadro abaixo:

Argumentos favoráveis:	Argumentos contrários:
O fator da proximidade da administração municipal as escolas e à comunidade constitui um aspecto relevante que poderá redundar em maior eficácia e eficiência tanto na atuação como na obtenção dos resultados esperados;	Clientelismo e mandonismo na administração municipal que podem representar certa força para administradores municipais na contratação de professores, no remanejamento dos diretores ou na disponibilidade dos professores, caso não haja vigilância das populações e o direito ao exame das contas pelos munícipes;
A possibilidade da participação da continuidade, em geral, bem como os setores específicos da sociedade, em especial, poderá facilitar uma administração e um desenvolvimento da educação, que tem a oportunidade de levar em consideração, com mais clareza, os interesses e as preocupações da população local;	Fragmentação sindical – quanto a um possível enfraquecimento das representações das categorias do magistério decorrente da municipalização do ensino;
O trabalho cooperativo entre poder público e comunidade diminuiria a política do clientelismo, pois tal inserção fica necessariamente	Pulverização cultural que causaria prejuízo ao proporcionar a perda da unidade cultural, a pobreza cultural;

ingerência fica possivelmente enfraquecida e sob maior controle.	
	Incapacidade da máquina administrativa municipal. A passagem do pessoal do estado para o município poderia estar ligado a concepção de que os vencimentos seriam menores, e existiria perda das garantias, assim como diminuição do status funcional dos funcionários.

Quadro 1 – Razões para a municipalização

Fonte: BOTH, 1997 - Informações reorganizadas pela autora, para fins desta pesquisa.

Gadotti apresenta um posicionamento favorável à municipalização, uma vez que acredita que esta tem as chances de, “a médio prazo, criar uma nova cultura escolar onde a responsabilidade de todos facilitará a criação de um ensino de qualidade para o país e a formação de cidadãos mais comprometidos com a construção democrática” (1993, p.88)

Tal posicionamento é fundamentado nos seguintes argumentos:

1. a municipalização faz parte da democratização da sociedade, quanto mais democrático um regime político, mais repartidos são os poderes;
 2. a municipalização levará a mudanças na concepção da própria escola pública, tornando-a menos estatal e mais popular (autônoma e plural);
 3. os inimigos da municipalização são as estruturas corporativas e a mentalidade estadocrata;
 4. a educação é um direito subjetivo do cidadão, assim ele terá mais chances de ser ouvido pelo prefeito, do que pelo presidente;
 5. um dos maiores obstáculos à municipalização é a tradição centralizadora de recursos (União e Estados).
- (GADOTTI, 1993, p. 84-88)

Estes pressupostos de Gadotti precisam ser discutidos pois não é possível reconhecê-los todos, a priori, como verdadeiros.

Em relação à questão da participação democrática, vista como inevitável geradora de avanços no processo de democratização, não se pode admitir uma

relação tão direta assim, uma vez que o ato de repartir poderes nem sempre faz com que a sociedade civil tenha de fato o poder. Muitas vezes, este é repartido entre as instâncias governamentais ou até mesmo com determinados grupos de pessoas. Além disso, é preciso que tenhamos claro se o que almeja-se é que a “sociedade civil” tenha o poder ou espera-se que os “trabalhadores” tenham o poder? Esta polêmica da relação Estado/sociedade civil continua sem resposta dentro do capitalismo.

Gadotti refere-se, neste aspecto, tão somente “à tendência universal deste final de século de diminuição do Estado agigantado, burocrático, centralizador e ineficaz que coíbe a participação das pessoas” (GADOTTI, 1993, p. 84). Na verdade, a abordagem de Gadotti não considera que a minimização do Estado, no final do século XX tem significado também a perda de direitos dos trabalhadores e a privatização (avanço do capital) na esfera dos serviços públicos básicos. Entendemos que para possibilitar a maior participação das pessoas, conforme sugerido pelo autor, se faz necessária a combinação proposta por Coutinho, para que se caminhe na direção da superação das relações capitalistas, que são em sua essência excludentes.

Coutinho, alerta que:

(...) a democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista (...) com a conseqüente construção de uma nova ordem social, de uma ordem social socialista. (2002, p. 17)

Quanto ao segundo e terceiro aspectos apontados por Gadotti, ele reforça dizendo: “acho ótimo que as escolas públicas concorressem entre elas pela melhoria da qualidade”. Se admitirmos a idéia de competição, intrínseca à opinião deste autor, aceitaremos inúmeras decorrências, além da aparente

‘disputa’, como diferenciação salarial, podendo chegar até o processo de privatização.

Muito embora seja fundamental a participação da sociedade civil na formulação, implantação e avaliação das políticas públicas, entendemos que esse envolvimento deva ocorrer visando a transparência e a democratização do processo, objetivando a extensão do oferecimento dos serviços educacionais, com qualidade, para a população. Há que se reforçar, no entanto, que não se pretende a privatização (OLIVEIRA, 1999, p.16).

É possível perceber que o pensamento de Gadotti: “de que o professor não tem nada a perder (com a municipalização)” (1993, p. 86) precisa ser reavaliado à luz dos acontecimentos recentes do que a municipalização realmente ocasionou aos professores, visto que suas posições são do começo da década de 90 e ainda não se possuía uma análise do impacto da municipalização, como esta apresentada pelo SINTE a respeito dos professores envolvidos nesta ação em Santa Catarina:

- Inexistiu no processo de municipalização as providências administrativas e pedagógicas correspondentes ao crescimento das responsabilidades, forçando as administrações municipais a cortes abruptos de despesas e de pessoal de apoio ao ensino.
- Houve a sobrecarga de responsabilidades do pessoal responsável pelo apoio-técnico nas instâncias ligadas à secretaria municipal de educação.
- Absorção do quadro de professores da rede estadual com os municipais geraram em alguns casos, problemas de gerenciamento, pois a secretaria de educação municipal estava trabalhando com Estatuto e Planos de Cargos e Salários diferenciados, regimes diferentes de contribuição previdenciária.
- Diferenciação de habilitação profissional dos professores do estado e do município, gerando problemas pedagógicos pela divergente concepção e metodologia de ensino. (SINTE, 2003, p. 4)

Quando se refere à centralização de recursos como um dos maiores empecilhos à municipalização, Gadotti pontua como o problema da educação brasileira a questão do seu financiamento, e as responsabilidades educacionais das diferentes esferas de governo com os recursos disponíveis para tanto.

Nicolas Davies (2003) afirma que desde a independência brasileira até hoje, o governo central nunca assumiu constitucionalmente a obrigação de oferecer Educação Básica para toda a população, deixando-a a cargo dos Estados e Municípios, geralmente menos privilegiados do que o governo central, segundo ele:

O que mais chama a atenção nessa questão é a enorme desigualdade de recursos legalmente disponíveis em cada esfera de governo e também entre diferentes governos de uma mesma esfera de governo (no âmbito dos municípios e do estado) e suas responsabilidades, mesmo com a redistribuição tributária promovida pela CF de 1988 em favor dos Estados e Município e com uma certa equalização de recursos para o Ensino Fundamental no âmbito estadual promovida pelo FUNDEF desde 1988. (DAVIES, 2003, p. 157)

As preocupações de Gadotti, que são anteriores à criação do FUNDEF, demonstram que no Brasil o centralismo de recursos tem continuado também na última década, apesar da criação de novos mecanismos.

De acordo com Azevedo (2002), o crescente processo de municipalização do ensino só pode ser entendido se forem analisadas as estratégias do Estado para combater o problema de distorção da escolarização²⁰, ou seja, dos programas que pretendem atingir a universalização do ensino fundamental aos brasileiros, e que remetem a política de financiamento de programas educacionais aos municípios. É importante destacar que para esta autora, os dados do MEC indicam que estamos ainda muito distantes da universalização do nível obrigatório de ensino.

O crescente processo de municipalização do ensino, por seu turno, é passível de entendimento quando o tomamos como uma das dimensões da nova lógica que vem presidindo as políticas educativas, concebidas pelo Poder Executivo central,

²⁰ Distorção da escolarização é quando encontramos alunos matriculados em séries que não correspondem a idade que deveriam estar cursando. Exemplo: aluno com idade superior a 15 anos e ainda matriculado em uma das séries iniciais do Ensino Fundamental.

voltadas para o enfrentamento das distorções dos processos de escolarização. Neste sentido, a municipalização representa uma das externalidades da adoção do princípio da descentralização segundo a perspectiva teórica que vem informando as políticas públicas no Brasil e, por conseguinte, a ação do Estado (AZEVEDO, 2002, 54).

E, de acordo com a mesma autora, esse processo é difundido como sendo de modernização gerencial que visa corrigir as desigualdades e otimizar os gastos públicos.

Desta perspectiva, a descentralização é considerada um instrumento de modernização gerencial da gestão pública, pela crença nas suas possibilidades de promover a eficácia e a eficiência dos serviços concernentes (Melo, 1997). Assim, é difundida como um poderoso mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos. **Apesar de os postulados democráticos serem recorrentemente reafirmados, estes se apresentam como justificativa da transferência de competências da esfera central de poder para as locais, respaldadas em orientações neoliberais, com o objetivo de redução do Estado às suas funções mínimas, de acordo com as inspirações/adaptações de corte hayek-smithiano** (AZEVEDO, 2002, 54). grifos nossos.

Como se pôde ver neste diálogo com os autores, o fenômeno da descentralização/municipalização é complexa e comporta dimensões de positividade e negatividade.

Os estudos que apontam a municipalização como importante e necessária para a democratização da educação vislumbram, nesta atitude, a necessidade do município desenvolver suas propostas conforme as aspirações, necessidades e soluções que sejam apontadas pelos cidadãos. Isso não significa um desatrelamento total, jurídico, do município em relação ao estado e à União, mas um compromisso de colaboração que condiciona a participação das esferas federal, estadual e municipal no sentido de oferecer um serviço básico, necessário, e de repercussão imediata.

A grande preocupação daqueles que questionam a municipalização é que esta venha combinada com uma desresponsabilização das esferas federal e estadual, abandonando o município a sua própria sorte, fazendo uma municipalização sem repasse de recursos suficientes, impedindo a efetivação de um trabalho que possa ser considerado no mínimo satisfatório.

Quando se trata da municipalização da educação, é necessário relembrar que esta é referente à administração do ensino fundamental,

A institucionalização da atuação municipal propagou-se no final dos anos 80, logo após a aprovação da Constituição Federal, no ano de 1988. Esta direcionou as área de atuação em relação à educação. A prioridade dos municípios é com o Ensino Fundamental e a Educação Infantil. Já os Estados devem atuar com o Ensino Fundamental e Médio, prioritariamente, nos termos da Emenda Constitucional XIV.

Decorre daí uma interpretação que foi levada adiante em muitos estados brasileiros, de que a oferta e o atendimento das vagas de ensino público voltadas ao Ensino Fundamental deveriam ser feitas “exclusivamente” pelos municípios, ocasionando muitas vezes uma retirada de cena dos governos estaduais, na cobertura deste segmento de ensino. Inicialmente, isso ocorreu em relação às escolas rurais, de difícil acesso, possibilitando que mais tarde fosse estendido a todas as séries (1ª a 8ª do EF).

Com uma nova configuração, os municípios puderam optar pela permanência da ligação com o Sistema Estadual de Ensino ou criarem seus próprios sistemas, o que possibilita uma autonomia aparente para o município, transferindo o “fazer educação”, através da descentralização.

Esta reestruturação do sistema de ensino envolve, inclusive, uma justificativa de que o Estado não consegue financiar as políticas sociais por falta de recursos e não consegue administrá-las por absoluta falta de eficiência. Desta forma, nos anos 90 começam a surgir propostas que invocam a participação da sociedade tanto na manutenção quanto na gestão dos sistemas de ensino.

A autonomia surge, então, não apenas como uma proposta de que os municípios possam desenvolver parcerias que lhes permitam um incremento de recursos, além dos previstos no orçamento do município, mas com o principal objetivo de distanciar o Estado das funções de manutenção desta política social/educacional. Desta forma, sugere-se que cada um deve gerir suas necessidades de acordo com suas potencialidades.

Após estas análises, passa-se ao exame crítico do processo de municipalização em Santa Catarina.

2.3. OS PRIMÓRDIOS DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA: ANOS 70 A 90

Para compreender o processo de municipalização do ensino no Estado de Santa Catarina, em seu real significado, existe a necessidade de situar o tema sob o ponto de vista histórico e, a partir dele, examinar os estudos já realizados. Neste item do presente capítulo, será analisada esta questão, tendo como objetivo verificar as articulações entre o processo de municipalização (iniciado na década de 70, mas com prevalência na década de 90) e a constituição de um grande número de Sistemas e Conselhos Municipais de Educação, em Santa Catarina.

Conforme pesquisa²¹ divulgada pelo Ministério da Educação, o número de CMEs, em SC é de 177, perfazendo um total de 99% dos municípios catarinenses que se cadastraram junto ao Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação – SICME. De acordo com estes índices, SC ocuparia o primeiro lugar no ranking brasileiro, em relação aos CMEs e a segunda posição, em relação ao número de Sistemas Municipais de Educação; possuindo, de acordo com esta pesquisa, 131 sistemas municipais, ou seja, 73% dos municípios que responderam à pesquisa. Vale lembrar que Santa Catarina possui 293 municípios, e que esta pesquisa aponta o perfil de 60,4% dos municípios participantes que aderiram à proposta do Ministério da Educação visando conhecer melhor os Conselhos Municipais de Educação. Esta pesquisa será comentada e analisada em capítulo adiante.

No que se refere ao processo de municipalização do ensino em Santa Catarina há pouca produção sistematizada, porém, encontramos apoio em três trabalhos que buscam recuperar e analisar as ações desenvolvidas no Estado, com vistas à implementação do processo.

A dissertação de mestrado de BRINHOSA - A Descentralização da Educação: produção da autonomia democrática ou desobrigação do Estado, 1996, a tese de doutorado de SCHMIDT - A municipalização do Ensino Fundamental em dois pequenos municípios rurais de Santa Catarina: Anitápolis e Santa Rosa de Lima. (1987-1995), 2000, e o artigo de VALLE, MISUKI e CASTRO - Democratizar, Descentralizar, Municipalizar: a expansão do Ensino Fundamental Catarinense, 2004, apresentam em suas idéias principais as referências para análise dos demais documentos que versam sobre a questão

²¹ Pesquisa Perfil dos Conselhos Municipais de Educação, realizada pelo MEC/ SICME, divulgada em 2005.

da municipalização do ensino fundamental, a saber: SANTA CATARINA – Termo de Convênio Estado/Municípios. Nº. 97/91, 1991; SANTA CATARINA – Relatório do Processo de Municipalização, 1994 e SANTA CATARINA – Diagnóstico da Educação, 1994.

Para BRINHOSA e SCHMIDT a concepção norteadora da descentralização da educação apóia-se no Decreto Lei nº. 200 - de 25 de Fevereiro de 1967²², que institucionalizou a descentralização administrativa do Governo Federal durante o período militar.

Art. 6º - As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento; II - Coordenação; III - **Descentralização**; IV - Delegação de competência; V – Controle (BRASIL, 1967, p. 2).

Em relação à descentralização, este Decreto-lei em seu artigo 10 esclarece que “a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada”.

Este artigo, que faz parte do Capítulo III – Da Descentralização, indica que esta proposta poderia ocorrer em três planos: 1 - dentro dos quadros da administração federal; 2 - partindo da administração federal para as unidades federadas, através de convênios; e 3 – da administração federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. Para isso, o governo, se valeu da delegação de competências como instrumento de descentralização garantindo que estivesse assegurada a “maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.” (BRASIL, 1967, p.4).

²² Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Acesso em 22 de outubro de 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm

A descentralização proposta no período militar ocorreu no sentido de freiar os movimentos de organização da sociedade civil, excluindo os trabalhadores do processo decisório, pois sua intenção era trazer mudanças políticas para o país. Ao mesmo tempo em que descentralizava as ações administrativas, o governo da ditadura centralizava o poder de decisão, procurando manter a ordem na sociedade que estava com a economia falida o que obrigara o país a contrair e aprofundar a dívida externa.

A história da descentralização administrativa já foi apontada também por Fiori²³ (1993). Esta pesquisadora localiza esta questão em período e condições anteriores, uma vez que seus estudos apresentam a história do ensino público catarinense desde o período imperial até a década de 70. As câmaras municipais, no período imperial, exerceram o que Fiori (1993) aponta como sendo os *primeiros passos de descentralização administrativa*, uma vez que estas, juntamente com o poder executivo, tornaram-se responsáveis pela inspeção escolar, realizando uma tarefa que teoricamente estava atrelada às funções do Estado, e que por poucos recursos e pessoal técnico não conseguia atender à demanda de fiscalização.²⁴ (grifo nosso)

Uma vez que a política administrativa brasileira oscilou em momentos centralizadores e descentralizadores, pode-se dizer que o que aconteceu em Santa Catarina neste longo período retratado por Fiori até os estudos de Brinhosa, Schmidt e Valle, é um reflexo das políticas do Estado brasileiro, uma

²³ FIORI, Neide Almeida. **Aspectos da Evolução do Ensino Público**: Ensino Público e Política de Assimilação Cultural no Estado de Santa Catarina nos períodos Imperial e Republicano. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 1991.

²⁴ A inspeção do ensino neste período era considerada extremamente relevante, e juntamente com as questões da disciplina escolar, a advertência aos professores faltosos e o controle dos regulamentos da instrução faziam parte da rotina dos Diretores Municipais e Paroquiais ou das Câmaras Municipais, que alternaram a responsabilidade pela fiscalização do ensino nas províncias.

vez que determinados ajustes são inevitáveis. A legislação organizada nestes períodos apresenta ora momentos mais centralizadores, ora momentos em que a distribuição de poderes apresenta-se mais equilibrada. Este movimento é possível de ser percebido, uma vez que a organização das unidades federadas ocorreu nos mesmos moldes da constituição do Estado brasileiro.

De todo modo, as análises feitas anteriormente, permitem afirmar que o que vem se chamando de descentralização jamais se efetivou e nem poderia ser realmente uma efetiva democratização do poder. Neste sentido, o mais correto seria denominar o movimento de descentralização como desconcentração.

Entretanto, de acordo com Soares, é possível constatar que

(...) apesar de ocorrerem redefinições políticas, em relação ao investimento da União na estrutura do país em relação ao ensino elementar, ainda há um descompromisso com a oferta de educação, principalmente, a educação pública e gratuita para toda população. (2005, p. 86).

Nas incursões que este autor faz para tratar do descomprometimento que o governo central tem para com a educação popular, aponta que ao longo dos tempos, desde o Império, a União continua

(...) financiando o mais importante, ou seja, o ensino superior para a classe dominante e continua descentralizando para os Estados, o menos importante, o ensino primário, que se destina às classes populares, ficando para União a função de suplementar, nos estritos limites das deficiências locais, esse nível de ensino, ou seja, a União de fato não se compromete com este nível de ensino (SOARES, 2005, p. 77).

Em Santa Catarina, como no Brasil, durante o período ditatorial, altos índices de analfabetismo mostram que os investimentos financeiros não priorizaram a educação, uma vez que o maior número de analfabetos catarinenses é encontrado no período dos anos 70.

Tabela 1 - Percentual de analfabetismo no Brasil e em Santa Catarina, nos anos 70, 80, 90 e 2000.

Local	Anos				
	60	70	80	90	2000
Brasil (%)	39,70	33,80	25,50	20,10	13,60
Santa Catarina (%)	-	19,00	13,40	9,90	6,30

Fonte: População de 15 anos ou mais, de acordo com IBGE – Censos Demográficos, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000. Anos 60 não disponível para SC.

Anteriormente à década de 80²⁵, é possível encontrar referências de como as políticas do Governo Federal já indicavam uma orientação à municipalização do ensino, por meio principalmente de projetos como o *Promunicípio*. Este foi criado para servir de apoio à melhoria do Ensino Fundamental, e vigorou no período de 1975 a 1981. Instituído pelo Ministério da Educação, este projeto serviu para alimentar com recursos financeiros os governos dos municípios, de tal forma que estes pudessem ir assumindo o ensino, como indicava a legislação vigente.

Eram feitos convênios entre o Ministério da Educação com os Estados, e estes, por sua vez, estabeleciam convênios com os municípios, que tratavam da criação e reestruturação dos serviços educacionais.

O convênio descrevia como finalidades e objetivos do Projeto: aplicar recursos financeiros na promoção do fortalecimento do ensino municipal através da articulação permanente entre Estado e Município, propiciando o desenvolvimento de condições com vistas à municipalização do Ensino de 1º Grau. (LOCCO e ZABOT, s/d).

Estas ações fortaleciam a burocracia estatal de tal forma que Rosar assim analisa:

Como se constata, a nível da burocracia do setor da educação, foram definidos os parâmetros para uma **descentralização**

²⁵ A lei nº. 5692/71 é a primeira referência legal que indica a descentralização do ensino municipal. Em seu artigo 71 faz referências as atribuições que os Conselhos Estaduais de Educação deveriam delegar aos Conselhos Municipais de Educação. Tal lei estimula o processo de municipalização, segundo Both (1997), ao prever em seu artigo 58, parágrafo único a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente 1º grau, que, por sua natureza possam ser realizados pelas administrações locais.

centralizada, que pretendia concretizar uma **política de distribuição de recursos com a garantia de manter o controle sobre os estados e municípios**. Até mesmo o plano de atuação do órgão coordenador a nível do estado era submetido, em primeiro lugar, à aprovação do Ministério e, posteriormente, ao Secretário de Educação. Os critérios exigidos para a participação dos municípios no projeto eram diversificados, abrangendo um perfil daqueles que, de algum modo, já tinham um certo grau de desenvolvimento da sua rede de ensino, como municípios que destinavam recursos orçamentários para o ensino de 1º grau; ou, por outro lado, daqueles que não tinham recursos disponíveis para a expansão e a melhoria do ensino, sendo esses últimos a minoria entre os selecionados. (ROSAR, in: OLIVEIRA, 2003, p. 115-116). (grifos meus).

Se entendermos o significado de descentralização atrelado a uma transferência de poder e de tarefas do poder central para o poder local, conforme proposto por Casassus (1989), esta não aconteceu nos moldes descritos por Rosar (in Oliveira, 2003), uma vez que efetivamente não é percebida a transferência de poder, mas apenas a transferência da execução das medidas já definidas pelos órgãos centrais.

Em Santa Catarina, desde 1974, o Estado não mais criou escolas em zona rural, deixando que os Municípios assumissem tal responsabilidade; desta forma pode-se questionar então: o que foi descentralizado? Parece provável que o processo existente seja caracterizado pela desconcentração, mesmo que tratado tecnicamente no âmbito dos planejamentos como processos descentralizadores, uma vez que não houve repasses financeiros para tanto. E mesmo que não seja vista apenas a questão financeira, a desconcentração também é percebida na falta de suporte técnico-pedagógico.

No *Diagnóstico sobre a Educação em Santa Catarina*, organizado pela Secretaria Estadual de Educação, Conselho Estadual de Educação e Universidade do Estado de Santa Catarina, o documento quando trata do Promunicípio, aponta que o governo do estado nunca se “esquivou de dar

apoio à reconstrução e adaptação de escolas, em convênios, com Municípios”.
(SANTA CATARINA, 1994b, p. 157).

Segue ainda este documento:

Os recursos financeiros provenientes do referido projeto (o Promunicípio) foram se esvaziando, inibindo avanços mais consistentes para as efetivas medidas de municipalização. (...) o processo de municipalização vinha se conduzindo relutantemente, esbarrando em dificuldades diversas, inclusive de natureza jurídica. O mais importante, porém, é que faltava a ação determinante da vontade política, de um lado, do nível estadual e, de outro, de governos locais. (idem, 1994b, p. 157)

É importante destacar neste trecho que a vontade política é uma referência fundamental à omissão do Estado nas ações que marcariam um suporte financeiro e técnico de qualidade aos municípios que participavam deste projeto.

Este documento trata muito rapidamente do *Promunicípio*, mas no pouco que faz, deixa claro a postura de defesa que o governo estadual daquele assume, com relação a “Santa Catarina”. Se os valores que deveriam ser repassados pelo governo federal não atendiam as necessidades dos municípios, ou se por outro lado, nem chegavam até ele, este não era um problema para o governo estadual; que, mesmo assim, continuava auxiliando os municípios, ou seja alguns municípios, aqueles que mostravam estar afinados com a política estadual.

No final da década de 70, a Secretaria de Educação foi reestruturada, surgindo uma Coordenação de Municipalização, além de ser criado também:

(...) o programa de Integração Estado-Município, em consonância com o projeto Pró-município e a Lei 5692/71. A partir de então, e estendendo-se até 1980, as ações desenvolvidas pela SEE visaram, principalmente, o fortalecimento técnico dos órgãos municipais de educação. (SCHIMDT, 2000, p. 83)

Nos anos 70, a partir da lei nº. 5692/71, que ampliou a duração do ensino fundamental obrigatório para 8 anos, muitos governantes passaram a apontar a municipalização como uma forma “mágica” de solucionar os problemas nacionais. Conforme aponta Valle (2004), de tal forma que, esta era

(...) a solução privilegiada para os males endêmicos que afetam a educação nacional. Pensar em termos de rede municipal é pensar em integração, socialização, participação, escolarização compartilhada pela comunidade. Aproximando a escola dos agentes e daqueles que têm o poder de decisão local, propaga-se igualização das condições de acesso à instrução escolar, maior transparência na gestão e aplicação mais racional dos recursos destinados à educação. Anuncia-se assim que descentralização rima com democratização. (VALLE, MIZUKI, CASTRO, 2004, p. 190).

Existe um discurso idealista de que descentralização é necessariamente uma forma de democratização, ou que através da descentralização do poder será alcançada a democratização.

Mendonça (2000) aponta em seu livro “*A Regra e o Jogo – Democracia e patrimonialismo na educação brasileira*”, que ao estudar os documentos norteadores das políticas estaduais, constatou que:

Dentre os vários sistemas de ensino que afirmam a importância da descentralização ou, mesmo, registram-na em suas legislações como princípio a ser aplicado em suas políticas de administração, poucos se distinguem por estabelecer programas em que essa diretriz se materialize efetivamente. (MENDONÇA, 2000, p. 336).

Em Santa Catarina, a descentralização vista como possibilidade de democratização das oportunidades educacionais, está prevista na organização de um projeto de municipalização do ensino de 1º grau, no Plano Estadual de Educação – 1980/1983, do Governo Jorge Bornhausen. Neste documento, apresenta-se um diagnóstico do ensino fundamental apontando que a matrícula no ensino de 1º grau, mantido pelos municípios, passava por um período de

crescimento, porém a participação da rede municipal, em relação ao Estado, ainda era considerada pequena, na ordem de 18,48%.

Considerava-se que a administração centralizada das escolas mantidas pelo Estado dificultava o tratamento adequado do processo educacional e, portanto, recomendava-se que a descentralização dos serviços e encargos era necessária, considerando-se que “as soluções de problemas existentes seriam mais adequadas, por atender às peculiaridades locais e agilizadas pela proximidade física da estrutura administrativa”. (SANTA CATARINA, 1980, p. 118)

Outro fator mencionado é que os municípios também possuíam responsabilidades educacionais, e a participação deles deveria ser intensificada, “conjugando-se os esforços das esferas federal, estadual e municipal num equilíbrio salutar ao sistema”. (*idem*, p. 118)

Segundo o Plano de Educação 1980-1983, o projeto de municipalização deveria ter em vista “o estabelecimento de diretrizes e mecanismos para que esta transferência se processe adequadamente e que os governos municipais, progressivamente, assumam os encargos do ensino de 1º grau” (*ibidem*, p. 118), de acordo com o previsto na lei nº. 5692/71.

Dentre as propostas apresentadas, destacam-se:

- o apoio técnico e financeiro do Governo Estadual aos municípios que mantivessem estabelecimentos de ensino de 1º grau;
- a criação de novas escolas de ensino de 1º grau, a partir de 1981, seria de responsabilidade dos municípios, e estes contariam com a participação técnica e financeira do Governo Estadual;
- uma experiência-piloto em cinco municípios, que receberiam a gestão das escolas de 1º grau.
- a transferência de responsabilidade total de criação de novas escolas se daria, a partir de 1981, somente para os municípios escolhidos para a experiência-piloto, **desde que estes já tivessem implementados seus Conselhos Municipais de Educação**. (SANTA CATARINA, 1980, p. 118) grifos nossos.

Como se vê, a *recomendação* de municipalização do ensino de 1º grau, em Santa Catarina, já estava posta desde este momento – ainda que no período anterior (anos 70) fosse estimulada pelo Promunicípio, a partir das recomendações contidas na lei nº. 5692/71 - e dentre **os documentos consultados**, este é o primeiro a indicar **a necessidade de criação** de Conselhos Municipais de Educação.

Para Schmidt (2000), é desde a década de 80 que a situação da educação apresenta componentes efetivamente descentralizadores, no sentido de descentralizar responsabilidades e poder. Neste período, Santa Catarina contava com mais de 200.000 crianças, em idade de 7-14 anos fora da escola, isto é, cerca de 20% das crianças catarinenses em idade escolar. Pelo menos a metade dessas vivia no meio rural e deveria estar cursando o ensino primário, de 1ª a 4ª séries.

No primeiro governo Esperidião Amim (1982/1986), o Plano Estadual de Educação “Democratização da Educação – A Opção dos Catarinenses”²⁶, que contém as deliberações do Congresso Estadual sobre a Democratização da Educação, realizada na cidade de Lages²⁷, é a proposta para o período de

²⁶ Esperidião Amim, eleito em 1982, pelo PDS, com apenas 0,69% a mais de votos, do que o candidato opositor Jaison Barreto, do PMDB, e com clima de suspeita da lisura do processo eleitoral, assumiu o cargo de governador em março de 1983. Dois meses mais tarde irrompe uma greve dos professores da rede pública estadual, que além de reivindicações salariais, lutava pela constituição de comissões paritárias para elaboração do Plano Estadual de Educação 1984/1987 e para tratar de questões do Plano de Carreira e Estatuto do Magistério. O novo governador estadual, Pedro Ivo, do PMDB, eleito em 1987 extinguiu a Comissão de Implantação do Plano Estadual de Educação. Vale lembrar, que o PMDB, a partir de 1985, estava em aliança nacional com o PFL. Para maiores considerações sobre este período de democratização, e as implicações que tiveram especialmente para o magistério público estadual, consultar obra de: DAROS, Maria das Dores. **Em busca da participação: A luta dos professores pela democratização da educação**. Florianópolis: UFSC/NUP, 1999.

²⁷ Luís Antônio Cunha (1991) aponta o município de Lages (SC), como sendo um dos municípios brasileiros que ganhou notoriedade, na década de 80, por ter antecipado as políticas estaduais de ensino voltadas para as crianças e jovens das classes populares, bem como pela ênfase que deram à participação dos interessados na direção dos estabelecimentos de ensino. Em Lages a necessidade era de combater a evasão e a repetência ocasionada pela recusa dos alunos em aceitar um processo de subordinação do campo à cidade. Através de políticas educacionais preconizadas pela esquerda católica no Brasil, o

1985-1988. Apontava a demasiada centralização do governo federal e a excessiva burocratização como sendo os maiores problemas da educação naquele momento, uma vez que neste momento descentralizar significava oposição ao poder central da ditadura.

O texto deste PEE, organizado pela Comissão de Implantação do PEE, sugeria que para solucionar alguns dos problemas encontrados houvesse descentralização financeira e administrativa para as Unidades de Coordenação de Educação (UCRES), bem como para as Unidades Escolares (UES).

Relativamente às questões municipais, detectou-se a inexistência de Conselhos Municipais de Educação em Santa Catarina, bem como se recomendou que também os municípios elaborassem e implantassem seus Planos Municipais de Educação, obedecendo aos princípios básicos do PEE, uma vez que ficou claro para estes representantes, “que a comunidade possui vontade de participar de todos os momentos do processo educacional, desde a formulação de sua política até a execução dos seus projetos e avaliação dos resultados”. (SANTA CATARINA, 1984, p. 151).

Desde a criação do Promunicípio, a gradativa transferência da responsabilidade do Estado para os municípios, em relação à organização da rede de ensino das quatro primeiras séries, do primeiro grau, vai se tornando mais evidente.

No governo de Pedro Ivo Maldaner (1987-1991), organizou-se um plano de ação da Secretaria Estadual de Educação onde se incluía o Programa de Descentralização e Modernização Administrativa, reforçando a passagem

referido município conseguiu, ainda que por pouco tempo, implantar medidas que minimizassem estes problemas. Para maiores considerações ver: CUNHA, Luís Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

progressiva dos encargos e serviços educacionais para a responsabilidade municipal.

Conforme Schmidt “o grande argumento utilizado em favor da municipalização era o de que os municípios investiam muito pouco no desenvolvimento do ensino”. (2000, p. 85). Ainda, segundo esse autor, a Secretaria Estadual de Educação solicitou, no ano de 1988, ao Tribunal de Contas do Estado, uma análise de dados dos gastos municipais com educação; desta, “concluiu-se que 90% dos municípios catarinenses não gastavam os 25% mínimos no ensino fundamental, estipulados pela então recente Constituição”. (2000, p. 85).

Até o ano de 1990, 50 administrações ainda não haviam conseguido cumprir o limite mínimo obrigatório de aplicação das receitas de impostos em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. (SINTE, 1992).

Com as informações disponibilizadas pelo Tribunal de Contas, a partir de então, a Assessoria de Municipalização – interna da Secretaria de Estado, criada no governo Maldaner - passou a elaborar relatórios anuais comparando os recursos que os municípios afirmavam estar investindo com o número de alunos efetivamente atendidos, “gerando um índice de atendimento para cada município que, posteriormente, era informado a cada prefeitura.” (SCHMIDT, 2000, p. 88). Esta forma de atuação do governo estadual pode ser considerada uma estratégia indutora da municipalização, uma vez que *lembrava* ao município suas obrigações constitucionais, e pressionava o Tribunal de Contas para que ficasse mais atento aos gastos mínimos que os municípios deveriam realizar.

Os dados evidenciavam o quão pouco os municípios catarinenses estavam investindo em educação, além de mostrar que havia:

(...) indícios de desvio de recursos e a manipulação dos relatórios encaminhados ao Tribunal de Contas. Constatou também que 89 municípios catarinenses não cumpriam o dispositivo constitucional de gastarem no mínimo 25% dos impostos arrecadados na manutenção e desenvolvimento do ensino (...) quase 40% dos municípios catarinenses não vinham obedecendo ao dispositivo constitucional. (SCHMIDT, 2000, p. 89)

O Governo Estadual foi o primeiro a exigir dos municípios que cumprissem o gasto relativo à educação, solicitando do Tribunal de Contas uma atuação mais efetiva na cobrança aos municípios. Desta forma, o TCE passou a atuar em duas frentes: rejeitando as contas, baseado na afirmação da Secretaria Estadual de que o número de alunos estava alterado, e criando cursos e capacitações para os gestores de educação e finanças das prefeituras.

O não-cumprimento, pelos municípios, da legislação em relação aos investimentos mínimos na educação, foi:

o pretexto utilizado pela SEE foi a cobrança de uma participação maior dos municípios na implantação do Programa de Transporte Escolar Gratuito, 1989. (...), os municípios foram informados sobre seu índice de participação e foram instados a participar proporcionalmente com até dois terços no custeio do transporte escolar. (SCHMIDT, 2000, p. 94)

No entanto, é no contexto da Reforma do Estado²⁸, nos anos 90, durante o governo de Wilson Kleinübing (1991-1995)²⁹, que se efetiva grande parte das propostas de municipalização em SC.

²⁸ As reformas dos anos 90 são caracterizadas pelo cunho neoliberal, visando realizar reformas administrativas e econômicas, tais como: extinção de Ministérios e substituição de outros por secretarias especiais; extinção e privatização de empresas estatais; venda de imóveis do governo, confisco da poupança do povo etc. Desta forma, os anos 90 serão perpassados por um conjunto de reformas cujo teor objetiva a modernização do Estado brasileiro e sua adequação às exigências da economia mundial. Para tanto, tais reformas estatais seguirão as novas tendências gerenciais de administração capitalista, visando à acumulação flexível e o desmonte do Estado enquanto responsável por políticas públicas. Esta reforma

Na perspectiva de um Estado Mínimo,

(...) segundo a lógica neoliberal, configura-se uma escola municipalizada e "administrada de forma democrática com a participação da comunidade", que deve ser responsável, juntamente com docentes e alunos, pela produção da qualidade total. Também sob a mesma lógica, ao processo de globalização da economia deve corresponder um processo de descentralização, portanto o ensino fundamental deve ser municipalizado e as escolas devem ser autônomas, de modo que se viabilize, ao mesmo tempo, concentrar recursos no governo central, destinando-os às operações financeiras de expansão do capitalismo financeiro, enquanto tornam-se cada vez mais restritos os investimentos nos setores dos serviços públicos, que, na realidade, vão progressivamente sendo privatizados, sob diferentes modalidades de terceirização, de convênios, de parcerias, de sistemas de cooperativas etc. (ROSAR, 1999, p. 167).(grifos da autora)

O documento Diagnóstico da Educação, elaborado durante o mandato deste governador e já citado anteriormente, entusiasticamente afirma:

O marco decisivo de aceleração do processo de expansão da rede municipal de ensino pode ser considerado o compromisso constante do PLANO SIM, estabelecido pelo atual governo, que alude à necessidade de se agilizar mecanismos de descentralização. (idem, p. 158)

No começo da década de 90, o estado de Santa Catarina inicia um movimento pela descentralização administrativa, firmado através de convênios com os municípios nas áreas da educação e saúde; na elaboração de planejamento físico-territorial; para execução de obras e serviços voltados ao fortalecimento da infra-estrutura local; na melhoria dos serviços públicos em geral e na promoção do desenvolvimento econômico e social.

O documento norteador para a elaboração de tais convênios, denominado Condições Gerais de Convênios do Governo do Estado de Santa

ficou conhecida como Reforma Bresser Pereira, pois foi o ministro que a conduziu, durante o governo Fernando Collor de Mello.

²⁹ Vilson Pedro Kleinübing – 1991 a 1995. O SIM (Saúde, Instrução e Moradia) era o tripé no qual apoiou o seu programa de governo.

Catarina com os Municípios, de 25 de junho de 1991³⁰, estabelece que o Estado deve, entre outras ações: “a) fiscalizar, através das Secretarias de Estado próprias, as ações dos municípios e b) estabelecer supletivamente diretrizes de trabalho para viabilizar os objetivos dos programas e projetos firmados. “ (SANTA CATARINA, 1991).

Assim como no Brasil, em Santa Catarina, desde a Constituição Estadual promulgada em 1967, durante o regime da Ditadura Militar, as leis estaduais apresentam um componente descentralizador da administração pública como uma característica importante. Porém, esta ação contém uma marca forte do Governo Estadual, sobreposta às decisões dos municípios. Quer dizer, a tomada de decisão é continuamente marcada pelo componente do *maior*, o poder público estadual.

Brinhosa (1996) aponta em seu trabalho que na década de 90 as condições de convênios não são discutidas com os municípios, estes podem aceitar ou não os termos, porém não existe uma negociação anterior. É, pois do Governo Estadual a iniciativa de desencadear a desconcentração, sendo ele então, o promotor.

Aos municípios que aceitarem as normas dos convênios, compete:

- a) aplicar nunca menos de 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino;
- b) promover atualização fiscal permanente, recadastramento imobiliário e das atividades industriais comerciais e prestadoras de serviços;
- c) manter depósito no BESC – Banco do Estado de Santa Catarina – de parte das disponibilidades financeiras dos órgãos e entidades da administração pública municipal;
- d) estabelecer uma política que vise à diminuição do quadro de pessoal na administração pública e autarquias e ou instituições vinculadas à mesma. (SANTA CATARINA, 1991).

³⁰ Fazem parte do termo de convênios as “Condições Gerais de Convênios do Estado de Santa Catarina com os Municípios”, de que trata o convênio SPF nº 020, de 25 de junho de 1991, publicado no Diário Oficial do Estado de 09 de julho de 1991.

Deriva-se destas condições o convênio específico para a educação, SEC nº. 111/91³¹, “visando à descentralização da gestão de atividades de ensino ao Município” (SANTA CATARINA, 1991), que assim se apresenta:

Cláusula segunda – Do objeto - o estabelecimento de um sistema de cooperação técnico-administrativo entre o ESTADO e o MUNICÍPIO para a execução de serviços concernentes ao ensino de primeiro grau das escolas reunidas, isoladas e grupos escolares e outros que forem julgados necessários ao desenvolvimento educacional do MUNICÍPIO através da aplicação e uso dos recursos humanos, materiais e financeiros, estaduais e municipais, de forma integrada e racional. (SANTA CATARINA, 1991.).

É anunciado, através deste convênio, que os municípios acolherão os espaços físicos oriundos da rede estadual, para que possam desenvolver “o seu ensino”. Para tanto, o Estado oferece recursos humanos e materiais, e sugere que os recursos financeiros serão captados de fontes estaduais e municipais, por um determinado período, até que os municípios possam assumir sozinhos estas escolas (estrutura física, humana, financeira e pedagógica).

O convênio, a respeito da participação do Estado, é bem claro:

Claúsula quarta – Das obrigações do Estado - manter integralmente as despesas de pessoal, sob a administração do MUNICÍPIO, até 31 de dezembro de 1991 e de forma decrescente – ano a ano – na base de 10%, chegando a 1996 a uma contrapartida de no máximo 50%; reformar e transferir aos municípios toda a estrutura municipalizada, num prazo de dois (2) anos; contribuir com as despesas destas unidades escolares; prestar assessoramento técnico-pedagógico aos órgãos municipais; colocar a disposição do município, pessoal técnico administrativo para operacionalizar o processo e também um servidor para as Associações de Municípios; (*idem*).

Desta forma, toda a administração passa a ser feita no âmbito dos municípios. Criou-se um impacto muito grande com a transferência destas

³¹ Foi utilizado o convênio assinado com o município de Concórdia, mas poderia ter sido usado o de qualquer outro município catarinense, pois o texto era igual para todos.

escolas, e respectivo corpo docente, uma vez que passaram a responder a condições postas pelas Secretarias de Educação Municipais, mesmo que vinculados a um cargo público estadual.

A questão dos professores e do apoio técnico é destaque nos depoimentos de técnicos, bem como para os secretários de educação:

No começo os professores ficaram desesperados, teve gente que não queria mais trabalhar, nem sabia mais quem era o patrão, e o pior é que quando vinha procurar a gente, nós também não sabíamos direito o que ia acontecer. O problema dos direitos trabalhistas foi uma confusão. Trabalhavam para o Município, mas eram empregados do Estado, e assinavam ponto no Município, veja só. Na prática, seguiam as regras dos municípios, para folgas, feriados, mas quando tinham que encaminhar licenças, atestados de saúde, lá vai pro Estado. (T1)³².

O apoio técnico regional era insuficiente para atender toda a demanda, muitos municípios não tinham mais que umas duas ou três escolas, e de repente tudo mudou. Não sabiam mais o que fazer, e uma pessoa apenas para atender a todos...impossível. (S2)³³.

Em relação ao não-cumprimento, na íntegra, dos termos deste convênio, o Secretário Municipal de Educação de Concórdia³⁴ no período, em documento que analisava as “questões referentes ao Patrimônio e suas implicações legais das Escolas Gerenciadas por este município que fazem parte do convênio 111/91³⁵”, em abril de 1993, indicava a existência de quatro pontos críticos:

1. transformação de escola isolada em escola básica solicitada ao CEE, será criada sobre Patrimônio Estadual, para

³² Para resguardar a identidade dos entrevistados, os mesmos foram identificados com letras e números em ordem aleatória.

³³ Idem.

³⁴ Assim com a utilização do termo dos convênios, disponibilizado pela prefeitura de Concórdia, foi possível conhecer todo o processo de municipalização, inclusive as exposições de motivos aqui citadas. Temos consciência de que isto não traduz o que aconteceu em todo o Estado de Santa Catarina, mas ilustra a pesquisa, apresentando o ponto de vista municipal. Também não tivemos acesso aos documentos de todos os municípios.

³⁵ Convênio que foi estabelecido entre o Governo do Estado e o Município de Concórdia visando à descentralização da gestão de atividades de ensino ao Município.

o qual não existia documento legal para uso e responsabilidade da Municipalidade;

2. os repasses dos recursos para pagamento dos professores que atuavam na rede municipalizada (a participação da SE³⁶ deveria ser de 80% neste ano) estavam atrasados desde fevereiro sem indicação de que seria logo resolvido;

3. a recuperação da rede física estava em compasso de espera, apenas um grupo de Escolas havia recebido o recurso para reforma, em 29/12/92 e os mesmos foram devolvidos por impossibilidade de aplicação no exercício de 1993;

4. existência de pouca disposição por parte da SEE em disponibilizar os recursos para Concórdia. (CONCÓRDIA, 1993).

A preocupação do gestor de Concórdia já havia sido registrada em 1990 pela Secretária de Educação de Jaraguá do Sul, em depoimento ao SINTE:

A municipalização no município de Jaraguá do Sul teve duração de um ano. Nesse período constatamos que não houve condições de continuar devido a três problemas fundamentais: um deles foi a diferença salarial, em que os professores desenvolviam a mesma atividade ganhando salários diferentes. Segundo, o envio de recursos do governo do Estado não vinha dentro do cronograma que havia sido previsto dentro do convênio. E terceiro, a comunidade exigia que nós fizéssemos reformas e ampliações nas escolas, mas não havia condições, porque não tínhamos recursos destinados a estas reformas. (SINTE, 1992, p. 31)

Jaraguá do Sul havia participado junto com São Miguel do Oeste, da experiência-piloto de municipalização; antes, portanto, que os outros municípios catarinenses. Os dois eram administrados pelo PMDB, mesmo partido do então governador Cacildo Maldaner. A decisão de Jaraguá de retroceder no processo de municipalização, um ano após o início da experiência-piloto, apontava que mesmo sendo um município industrializado e com população predominantemente urbana, não poderia arcar com as despesas em face do não-cumprimento, pelo governo estadual, dos acordos financeiros que envolviam esta municipalização.

³⁶ Com referência a Secretaria Estadual de Educação.

Essas preocupações, pelo visto, continuaram após assinatura de convênio do governo Kleinübing. Em segunda exposição de motivos, o gestor de Concórdia apontava, em relação à assinatura do 5º termo aditivo, em 23 de abril de 1993, que em relação às despesas do município para as quais o Estado deveria fazer o repasse, não previstas no convênio original, “há algum tempo, o estado não vem cumprindo com essa obrigação e no caso específico de Concórdia, já estamos pagando estas contas de água e luz desde fevereiro de 1993” (CONCÓRDIA, 1993). Seguia questionando os índices de correção dos recursos conveniados apontando o desconhecimento das tabelas com os índices de correção e quem seria responsável pelo pagamento da desvalorização existente naquele intervalo de tempo.

O convênio já citado começou a ser planejado na Secretaria Estadual de Educação em abril de 1991, e a sua implantação não ocorreu como se esperava inicialmente, conforme a análise de Brinhosa:

A idéia primeira era implantar a política de descentralização em municípios pólos e expandi-la dentro das possibilidades produzidas no processo. Porém em maio do mesmo ano, o Governo do Estado – por decisão política – condicionou a liberação e repasse de verbas estaduais aos municípios, desde que os mesmos aderissem à proposta de descentralização. (1996, p. 37)

Os municípios, desta forma, passaram a assumir o funcionamento de 2.881 unidades escolares que ministravam o ensino de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental. Gradativamente, esperava-se que esta transferência atingisse também outras escolas:

O estado incentivará a descentralização do ensino de 1º grau, o que implica na transferência da **capacidade decisória e de ação para instituições da comunidade ou mesmo para os municípios**, respaldada por suporte técnico e financeiro do Estado, mantidos sempre os vínculos atuais do corpo docente com o Sistema Estadual. Este projeto deve ter em vista o estabelecimento de diretrizes e mecanismos para que essa transferência se processe adequadamente **e que as**

comunidades ou os governos municipais, progressivamente, assumam os encargos do ensino de 1º grau” (SANTA CATARINA, 1991). (grifo nosso)

Percebe-se claramente, que a transferência de poder de decisão está incentivada pelo estado, que fornecerá apoio técnico e financeiro no começo da execução deste convênio, mas que espera no final poder repassar todo ensino de 1º grau para a instância municipal e para as comunidades. Isso significa um entendimento dentro da ótica neoliberal, onde o poder público deixa de ter responsabilidades, que passam a ser assumidas por outras instâncias.

Já foi apontado nesse trabalho, que o repasse das escolas estaduais para os municípios começou por aquelas localizadas no meio rural. Nesse sentido, as primeiras escolas visadas para a municipalização foram as Isoladas, também denominadas, por vezes, Multisseriadas, bem como os Grupos Escolares³⁷ e algumas Escolas Básicas. As Escolas Isoladas eram aquelas localizadas na zona rural em que os professores atuavam com as quatro séries do ensino fundamental, ao mesmo tempo. Além disso, era ele o responsável pela organização dos documentos escolares, pela preparação da merenda escolar, bem como pela limpeza. Os Grupos Escolares, escolas localizadas no perímetro urbano, e que possuíam as quatro séries iniciais do ensino de 1º grau, poderiam estar localizadas tanto na zona rural como na zona urbana; e finalmente as Escolas Básicas funcionavam nos mesmos moldes dos grupos, porém atendiam até a 8ª série do 1º grau. O Estado foi, desta forma, desligando-se daquelas escolas mais distantes, de difícil acesso, e com número de alunos pouco expressivo, uma vez que a população do meio

³⁷ A diferenciação entre os estabelecimentos escolares, se deu com o decreto nº. 712 de 26.09.63: Escola Isolada (EI) quando houver uma só turma, entregue a um único docente; Escolas Reunidas (ER) quando houver de duas a quatro turmas de alunos e número correspondentes de professores; Grupo Escolar (GE) quando possua cinco ou mais turmas de alunos, entregues a um número correspondente de professores;

rural, constatada nas pesquisas demográficas, vinha diminuindo nas últimas décadas.

Assim, a matrícula de alunos nas escolas rurais mantidas pelo governo estadual decrescia, enquanto aumentavam as matrículas na rede municipal, conforme aponta a Secretaria Estadual de Educação:

(...) em 1980 a matrícula na rede municipal era de 75.588 e na rede estadual de 126.362; em contrapartida em 1992 a rede municipal já atendia 92.684 alunos, enquanto que a rede estadual diminuía para 94.125 alunos nas Escolas Multisseriadas e Grupos Escolares (SEC/ DIAI /GEDEN, 1994b).

Além disso, “em 1980 os municípios mantinham uma rede de 3.046 escolas e, o estado de 3.505 e, em 1990, os municípios cresceram para 3.618 e o estado decresceu para 3.357 desta tipologia de escola”. (SEC/DIAI/GEDEN/, 1994b).

O aumento de matrículas não se dá apenas no ensino rural. As matrículas, no período dos anos 80 a 90, se comportaram da seguinte forma:

Tabela 2 - Matrículas Iniciais no Ensino Fundamental de 1º grau, em SC, conforme dependência administrativa, no período de 1980/1991.

Ano	Federal		Estadual		Municipal		Particular		Total	
	Nº Abs.	Rel (%)	Nº Abs.	Rel (%)	Nº Abs.	Rel (%)	Nº Abs.	Rel (%)	Nº Abs.	Rel (%)
1980	483		508.654		132.375		48.002		689.514	
1981	740	53,21	498.652	-1,97	133.462	0,82	49.756	3,65	682.610	-1,00
1982	810	9,46	496.771	-0,38	137.971	3,38	51.697	3,90	687.249	0,68
1983	874	7,90	501.061	0,86	140.385	1,75	55.420	7,20	697.740	1,53
1984	1.129	29,18	500.641	-0,08	140.667	0,20	59.966	8,20	702.403	0,67
1985	1.144	1,33	497.720	0,58	141.969	0,92	63.005	5,07	703.838	-0,20
1986	1.223	6,91	503.174	1,10	143.609	1,16	64.856	2,94	712.862	1,69
1987	1.218	-0,40	496.865	-1,25	144.877	0,88	68.214	5,18	711.174	-0,24
1988	1.340	10,02	528.499	6,37	156.359	7,93	70.362	3,15	756.560	6,39
1989	1.547	15,45	547.200	3,54	166.453	6,46	67.971	-3,41	783.161	3,52
1990	1.456	-5,88	558.616	2,09	174.671	4,94	72.060	6,03	806.803	3,02
1991	1.365	-6,21	579.370	3,72	189.071	0,08	73.586	2,12	843.392	4,54

Fonte: SEC/DIRP/GEINF³⁸

Escola Básica (EB), quando ministra as 8 séries do Primeiro Grau; e , Colégios, com ensino de Primeiro e Segundo Grau ou somente com ensino de Segundo Grau.

A evolução das matrículas no ensino fundamental registrou um crescimento considerável nos últimos quatro anos representados. Em 1988, a matrícula total apresentou aumento anual de 6,39%, superando todos os demais anos; o que segundo a SEC pode ter ocorrido “por influência dos programas de chamada da criança à escola”, por ela desenvolvidos. (SEC/DIRP/GEINF, 1994, p. 38).

Além disso, pode-se perceber que a rede estadual já começava a apresentar índices negativos de matrícula no decorrer dos anos 80 e 90. O crescimento da rede municipal, nos anos de 1989 e 1990, respectivamente, 6,46% e 4,94%, pode representar o resultado da exigência de controle maior dos recursos para a educação, pelo Tribunal de Contas, conforme já explicitado, bem como os esforços de descentralização por meio da municipalização desenvolvida através de convênios, pois é apenas a esfera municipal que tem tamanho crescimento neste período. Esse resultado confirma o “êxito” do estado em transferir para os municípios as responsabilidades pela oferta e atendimento do ensino de 1º grau.

O documento, Diagnóstico da Educação/SEC, de 1994, assim analisa os dados em relação ao ensino de 1ª a 4ª séries do ensino de primeiro grau:

Em relação ao conjunto do Primeiro Grau – 1ª a 8ª séries – a freqüência até a 4ª série, de 526.256 matriculados, em 1990, representou 65,22%. A dependência administrativa desta freqüência ainda coube esmagadoramente ao Estado (64%), a despeito da tendência municipalizante e da débil participação empresarial privada. (SANTA CATARINA, 1994a, p. 80)

Desta citação depreende-se que o poder público estadual explicita claramente que não está satisfeito com a forma como o ensino de 1º grau está sendo atendido. Acentua que, mesmo com todas as pressões (a tendência

³⁸ SANTA CATARINA. A evolução do ensino em Santa Catarina 1980/91. Florianópolis:

municipalizante), não tem conseguido aliviar os investimentos que o estado tem para com este segmento, e ainda “culpa” o ensino privado por não absorver uma parte de suas matrículas. É claro o entendimento de que o governo estadual não se sentia responsável por este nível de ensino, o que fere a Constituição.

A respeito da participação das escolas privadas, vale lembrar que o Estado de Santa Catarina já cogitou a criação de mecanismos de auxílio a escolas/entidades privadas para atender o ensino fundamental, compreendendo que desta forma o atendimento escolar seria ampliado da mesma forma como aconteceu com o Ensino Superior Catarinense, por meio da criação de fundações educacionais,

que ora se definem como fundações municipais de ‘direito público’, ora como instituições comunitárias de caráter filantrópico, ou apenas empresas privadas. Seja qual for a sua natureza jurídica, todas acumulam patrimônios e lucros sem que os investimentos públicos tenham influência significativa no custo das mensalidades cobradas dos alunos. (SCHMIDT, 2000, p. 93).

A tentativa de implementar na educação básica a forma jurídica “fundação educacional” fez parte dos planos do governo Kleinübing:

Para ampliar este campo de interferência administrativa, com efeitos desejáveis nas atividades de ensino, concebe a hipótese de se conceder maior autonomia financeira a alguns estabelecimentos de maior densidade de alunos, situados em diferentes regiões geoeducacionais do Estado. (SANTA CATARINA, 1994, p. 167)

Desta forma, a democratização do ensino proposta por aquele governo é apontada como a possibilidade de autonomia financeira e administrativa às escolas que possuem maior número de alunos. O controle do processo ficaria a cargo da SEC, que seria responsável por viabilizar as parcerias com formas de organizações comunitárias para desenvolvimento do ensino. Fica claro então,

que esta proposta de autonomia financeira é claramente a privatização da escola pública e não sua democratização.

A proposta de municipalização, organizada pela SEC durante o governo Kleinübing, citava o art. 35 da Constituição Federal de 1988 que permite ao Estado a intervenção no Município que não tiver aplicado o mínimo exigido de sua receita na manutenção e desenvolvimento do ensino, além de afirmar que: “Desconhecer as determinações para a descentralização do ensino e o papel do município neste processo é desconhecer e negar a Constituição e reverter um processo de democratização aprovado e consagrado pela mesma”. (SANTA CATARINA, 1991, p. 08) É evidente a pressão que o governo estadual faz sobre os municípios. Pressão digna de quem quer se desresponsabilizar da tarefa.

O uso dos termos descentralização e democratização no documento citado obedece a um sentido plenamente equivocado, como já assinalado. Melhor seria entendê-los como desresponsabilização pela educação popular.

Prevaleceu, neste momento, uma política que nortearia a municipalização das escolas situadas, quase que em sua totalidade, em lugares de difícil acesso e que atendiam principalmente à população rural.

No município de Concórdia³⁹, conforme Relação das Escolas Isoladas e Grupos Escolares Gerenciadas pelo Município de Concórdia, anexo do segundo termo aditivo ao convênio nº. 111/91, as escolas municipalizadas estão localizadas numa faixa de 5 a 30 quilômetros da sede, em lugares e terreno bastante acidentado, e conseqüentemente de difícil acesso. Das 46

³⁹ Já expusemos os motivos pelos quais são utilizados os documentos de Concórdia.

(quarenta e seis) escolas envolvidas nesta etapa do convênio, apenas uma situava-se na cidade, em um bairro da periferia do município de Concórdia.

Para que a municipalização ocorresse a contento, a Secretaria Estadual de Educação foi remodelada para receber uma Diretoria de Ações Integradas e uma Gerência de Descentralização da Gestão do Ensino. Essa estrutura tinha a incumbência de garantir a sustentação e o controle do processo no Estado. Ao mesmo tempo, no governo de Kleinübing, são extintas as Unidades de Coordenação Regional da Educação – UCRES, para serem criadas as Secretarias Regionais de Educação – SERES, que, dentre outras subdivisões, teria uma Diretora de Inspeção com a finalidade objetiva de inspecionar as ações administrativas dos municípios ligados ao convênio de descentralização da gestão.

Para que se possa examinar de maneira global a situação da municipalização no Estado de Santa Catarina, será apresentada a próxima tabela onde constam os dados da Secretaria Estadual de Educação referentes à municipalização de Escolas Estaduais, no período de 1991-1994, gestão de Kleinübing, quando a maior parte de convênios foi assinada.

Tabela 3 - Municipalização das Escolas Estaduais em Santa Catarina, entre 1991 e 1994.

Situação dos Municípios no Convênio	Número	%
Municípios que aderiram a Municipalização	231	88,84
Municípios que não aderiram a Municipalização	29	11,16
Total	260	100,00

Fonte: SEE/SC, 1994.

Os municípios maiores, de população predominantemente urbana, ou nem assinaram os convênios, ou assumiram as poucas escolas estaduais justamente por estas não terem impacto significativo no número de matrículas,

nem em gastos financeiros, uma vez que já atuavam no ensino de 1ª a 8ª série.
(SANTA CATARINA, 1994)

O total de Escolas (Isoladas, Reunidas e Grupos Escolares) municipalizadas neste período foi de 2.825 unidades, o que representa 86,6% do montante de 3.262 desta forma de organização escolar.

Brinhosa (1996) entende que as ações do convênio de descentralização não atingiram somente o ensino regular, porém também o ensino supletivo, de duas formas:

- a) através da oferta pelo governo estadual de ensino acelerado através do Núcleo Avançado de Ensino Supletivo - NAES⁴⁰, para um público que poderia estar freqüentando aulas regulares. Desta forma, o Estado gasta menos para atender um número maior de pessoas, uma vez que não necessita de todos os investimentos de uma escola regular;
- b) com esta forma aligeirada presente, o Estado permitiu o avanço da iniciativa privada, minimizando custos, e maximizando lucros, num espaço que o estado estava deficiente (o atendimento à necessidade de vagas) haja vista constar no seu *Plano de Ofertas de Oportunidades Educacionais*, “não expandir a rede de Educação Infantil e Ensino Fundamental nos anos de 1991 a 1994” (BRINHOSA, 1996, p. 53)

Verificando as etapas deste processo, indaga-se: qual a razão desta municipalização? Percebe-se que foi uma forma de o Estado conter seus gastos com a educação. Isto porque diminuiu o custo de transporte escolar, merenda e pagamento de professores no segmento que absorve o maior

⁴⁰ O NAES era uma forma de atendimento ao ensino supletivo com metodologia modularizada, em que os alunos recebiam orientações individualizadas (opcionais), nas diversas disciplinas, recebendo módulos e estudando em casa. Ao se sentirem aptos, os alunos dirigiam-se até a sede do Núcleo para submeterem-se a provas e eliminar gradualmente as disciplinas, até concluir o ensino que estava cursando.

número de alunos, e conseqüentemente, onde mais se gasta; as dívidas com os inativos da rede estadual ocupam um valor considerável na folha de pagamento do governo estadual.

Por outro lado, municipalizando o ensino, os educandos não deixariam de ser atendidos. O transporte escolar daria condições para que eles continuassem freqüentando o ensino fundamental que lhes era de direito, porém oferecido pelos sistemas municipais. Esta lógica, não trai o governo, quer dizer, o Estado se retira, mas diz que vai continuar, de longe, dando cobertura ao custeio do transporte escolar. E este foi um entrave grande para os municípios, pois:

tornou-se inviável para os municípios realizar seus programas sem utilizar-se de recursos próprios para a manutenção do transporte para a rede estadual, que contava com um número maior de alunos para transportar. (BRÜGGEMANN, 2005, p. 95),

Vale lembrar que nos acordos e convênios ficava estipulado o repasse de recursos do estado para que o município fizesse o transporte de todos os alunos, independente da esfera administrativa.

Descentralizando parte do ensino fundamental (1ª a 4ª séries), o poder público estadual fica mais livre para gerir seus recursos e aplicá-los em outras prioridades, no caso uma delas é a expansão do ensino fundamental de 5ª a 8ª séries.

A pesquisa de Valle, Mizuki e Castro também aponta este entendimento:

Considerando a dinâmica profundamente contraditória que caracteriza a municipalização do ensino em Santa Catarina, formulamos a hipótese segundo a qual as esferas federais e estaduais investem na descentralização não somente porque estão engajadas na democratização da educação e desejam repartir as responsabilidades educacionais a fim de melhor concretizá-la, mas também porque *querem reduzir os investimentos em matéria de educação e por termo a um sistema centralizado*, que não corresponde mais às

expectativas sociais e às especificidades de um Estado federado. (VALLE, MIZUKI, CASTRO, 2004, p. 191). (grifo nosso)

Dentro dessa compreensão, o poder público estadual não teria razão em continuar gastando no ensino fundamental (1ª a 4ª série) se os municípios podem atender a estas “despesas”. Vê-se assim que a educação realmente popular deixa de ser sua responsabilidade. Com relação à esfera federal citada pelas autoras, essa análise confirma a hipótese de Soares, ao lembrar que a nação não atua diretamente sobre o ensino fundamental.

2.3.1 Resistência à municipalização do ensino em Santa Catarina:

As maiores críticas à municipalização do ensino fundamental catarinense, na década de 90, vieram do SINTE – Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Santa Catarina.

Quando em 1990 Vilson Kleinübing e seu vice Antônio Carlos Konder Reis assumiram o governo, houve uma identificação maior com as políticas de privatização e antiestatais do governo Collor.

De acordo com o Boletim do Sinte (agosto de 1990), em junho de 1990 - “*no apagar das luzes e na surdina*”- os deputados aprovaram a lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) nº. 7.980, com a introdução do artigo 18, que municipalizava setores vitais do Estado, como a educação, a saúde, construção e manutenção de prédios, agricultura, conservação de rodovias, dentre outros.

Neste informativo, o sindicato alertava a comunidade em geral, prefeitos e vereadores para que não assinassem os convênios, além de apontar a

possibilidade de privatização nestes setores. A preocupação inclusive se devia à falta de diálogo e debates acerca destes encaminhamentos feitos pelo governo estadual.

Campos, que analisou a atuação do SINTE neste período⁴¹, registra que “de acordo com o SINTE o processo de municipalização do ensino agravaria a dependência dos municípios em relação ao Governo do Estado” (2004, p. 54).

Poderíamos dizer que a linha de atuação do SINTE, de forma contrária à municipalização, baseava-se em 4 pontos: falta de discussão prévia com os municípios; ausência de um cronograma de repasses de recursos sustentado em planos e orçamentos plurianuais; atraso na liberação dos recursos definidos e assumidos previamente pelo governo estadual e falta de sustentação no texto constitucional.

Abordando este tema, Schmidt assim resume: “de um lado a SEE argumentava a favor da municipalização utilizando a Constituição de 1988, de outro, o SINTE contestava a municipalização, também apoiado em preceitos constitucionais” (2000, p. 101).

Na verdade, nem a CF/88 nem a LDB/96 tratam de transferências de escolas, professores e alunos de uma rede para outra, no caso da estadual para a municipal.

Este é um problema já apontado por Davies:

(...) o equívoco que produziu-se por certos intérpretes destes parágrafos – 2º do artigo 211 e inciso VI do artigo 30 – resulta na confusão semântica entre ‘os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental (conforme a Constituição) e o ensino fundamental será de responsabilidade prioritária na constituição’. (1991, p. 36).

⁴¹ CAMPOS, Marcelo Soares de. A ação política do magistério público estadual de SC no período de 1990 a 2000: uma reflexão sobre a atuação do SINTE. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, UFSC, 2004.

O texto constitucional, na verdade, define a competência municipal sem atribuir-lhe responsabilidade maior ou menor pelo Ensino Fundamental; segundo Brinhosa, essa “produção equivocada constitui-se nos alicerces basilares da proposta de descentralização da educação catarinense” (1996, p. 24).

Algumas Associações de Municípios também pronunciaram-se em relação à municipalização, conforme manifesto da Associação de Municípios do Nordeste de Santa Catarina – AMUNESC, de 13 de setembro de 1995, citado por Brinhosa:

Os municípios têm sido compelidos a assumir prestação de serviços na área social para suprir a não aplicação de recursos de competência dos governos Federal e Estadual. A situação é perversa, já que as imprecisões e indefinições de competências acabam por fazer com que os Municípios sejam obrigados a atender as pressões de suas comunidades para a prestação de serviços, cuja responsabilidade deveria ser repartida entre os poderes da República (2000, p. 99).

Isso nos mostra que, mesmo para os municipalistas, no caso as Associações ligadas à FECAM, a municipalização deveria ser feita com a discussão entre as partes e de forma que os municípios pudessem ter condições de atender bem, localmente, os serviços públicos, como é o caso da educação.

Apesar destas manifestações, o quadro não foi alterado, prosseguindo os planos do governo de municipalizar o ensino público de nível fundamental.

2.4. A MUNICIPALIZAÇÃO APÓS OS ANOS 90.

Se, no início dos anos 90, a participação dos municípios era de 24,1% em relação ao atendimento do ensino fundamental, hoje, ela é em torno de 45,5%, conforme podemos visualizar na tabela a seguir:

Tabela 4 – Matrícula inicial e crescimento, no Ensino Fundamental, por dependência administrativa/SC, período de 1992/2005.

ANO	DEPENDÊNCIA								TOTAL	
	FEDERAL		ESTADUAL		MUNICIPAL		PARTICULAR			
	MATR.	%	MATR.	%	MATR.	%	MATR.	%	MATR.	%
1992	1659		583985		207827		69348		862819	
1993	1627	-1,93	594856	1,86	220912	6,3	67869	-2,13	884994	2,57
1994	886	-45,54	606229	1,91	233113	5,52	70013	3,16	910241	2,85
1995	728	-17,83	605843	-0,06	238781	2,43	77965	11,36	923317	1,44
1996	706	-3,02	616843	1,82	255350	6,94	82121	5,33	955020	3,43
1997	656	-7,08	553911	-10,2	334883	31,15	81883	-0,29	971333	1,71
1998	613	-6,55	551373	-0,46	353917	5,68	77977	-4,77	983880	1,29
1999	615	0,33	538634	-2,31	366754	3,63	75600	-3,05	981603	-0,23
2000	626	1,79	526150	-2,32	381402	3,99	74979	-0,82	983157	0,16
2001	628	0,32	499160	-5,13	390659	2,43	76406	1,9	966853	-1,66
2002	628	0	480093	-3,82	407270	4,25	75345	-1,39	963336	-0,36
2003	610	-2,95	463.988	-3,47	416.825	2,29	74.827	-0,69	956.250	-0,74
2004	623	2,09	451.088	-2,86	426.603	2,29	74.573	-0,34	952.887	-0,35
2005	614	-1,47	438.869	-2,78	428.299	0,40	74.568	-0,01	942.350	-1,12

Fonte: dados coletados: SED/DIRP/Censo Escolar e Inep e reorganizados pela autora

* dados de 2005 ainda preliminares.

Ao analisarmos a tabela acima, é possível identificar que as matrículas no ensino fundamental nestes quatorze anos, cresceu 8,42%. Em relação às matrículas na dependência estadual, estas caíram 24%, mesmo que os dados apontem que as matrículas estaduais para o ensino fundamental ainda são acima das matrículas da rede municipal.

O governador Paulo Afonso Vieira – PMDB (1995-1998), além de dar continuidade às políticas de municipalização desenvolvidas por seu antecessor, encaminhou em Santa Catarina a implantação da Emenda Constitucional nº. 14/96, propondo a unificação do atendimento ao ensino fundamental, o que, desde janeiro de 1998, segundo Schmidt, vem ocasionando profundas alterações nas redes municipais de ensino. (2000)

As palavras de uma Secretária Municipal de Educação, daquele período, são bastante ilustrativas:

nós éramos chamados para discutir quais as escolas que viriam para o município, mas não tinha o que discutir, a listagem já estava pronta. Tinha Três de Outubro, Planalto, Waldemar Pfeiffer, Terra Vermelha, Santo Antônio. Só escolas ou comunidades com problemas. As escolas estavam acabadas, os professores e a comunidade não se entendiam. (...) pensa que dava para trocar? Sem chances. Eu lembro que argumentei, na época com o (...) ⁴², que estava na CRE ⁴³, para incluir então a escola de Tamanduá, que funcionava direitinho, mas esta não foi incluída. (S1) ⁴⁴.

Brinhosa (1996) realizou sua pesquisa anteriormente à aprovação da lei nº. 9.424/96, que criou o Fundo de Valorização do Magistério e Apoio ao Ensino Fundamental – Fundef⁴⁵. Em razão disso, divide os momentos de municipalização do ensino de 1º grau em SC da seguinte forma: 1º momento: de 1987-1991, que ele chama de ensaios de descentralização administrativa, onde os programas de governo e planos de educação da Secretaria Estadual defendiam e sugeriam a implantação da descentralização, porém ela aconteceu de forma sutil e o 2º momento, de 1991 a 1994, onde sugere-se que

⁴² O nome foi omitido para resguardar a identidade dos envolvidos.

⁴³ Coordenadoria Regional de Ensino.

⁴⁴ O nome foi omitido para resguardar a identidade dos entrevistados, os mesmos foram identificados com letras e números em ordem aleatória.

⁴⁵ Conforme o Ministério da Educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. A maior inovação do FUNDEF consiste na mudança da estrutura de financiamento do **Ensino Fundamental** no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional n.º 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. Genericamente, um fundo pode ser definido como o produto de receitas específicas que, por lei, vincula-se à realização de determinados objetivos. O FUNDEF é caracterizado como um fundo de natureza contábil, com tratamento idêntico ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dada a automaticidade nos repasses de seus recursos aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. As receitas e despesas, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento, e a execução contabilizada de forma específica. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/fun.shtml> acesso em 22.dez.2005.

o atendimento educacional às classes de 1ª a 4ª série seja feito pelo governo municipal.

A síntese organizada por Schmidt, para compreender o processo da municipalização, evidencia que as alterações que ocorreram deviam-se às diferentes gestões de governo estadual:

- a) na gestão de governo de 1982/1986, foi priorizado o repasse da responsabilidade pelo atendimento às demandas por educação infantil para a esfera municipal;
- b) na gestão de 1987/1990, foi priorizada a descentralização do ensino fundamental, da esfera estadual para a municipal, através da implantação do transporte escolar;
- c) na gestão de 1991/1994, foi priorizado o repasse de todas as escolas estaduais multisseriadas (1ª a 4ª série) para as redes municipais e o Estado passa a investir mais no ensino médio;
- d) a partir de 1996, com a criação do Fundo de Valorização do Magistério e Apoio ao Ensino Fundamental, foi priorizada a municipalização de todo o ensino fundamental. (2000, p. 88)

São duas as linhas norteadoras que favoreceram a municipalização do ensino fundamental em Santa Catarina no período de 1987 a 1995, segundo Schmidt (2000), tendo como fatores que corroboraram para este processo: **1. o transporte escolar e 2. o atendimento escolar.**

O Programa de Transporte Escolar, de 1989, inspirava-se na experiência do Estado de São Paulo, onde o governo estadual, em parceria com os municípios, implantava um sistema gratuito de transporte escolar, que atingiu especialmente os municípios com maior número de população rural. (BRÜGGEMANN, 2005; SCHMIDT, 2000).

Este programa de atendimento fez parte do Plano Estadual de Educação de 1987/1990, e foi aplicado sem nenhum documento complementar organizado pela Secretaria de Educação, que servisse de orientação para as

Coordenarias Regionais de Educação e mesmo para as Secretarias Municipais de Educação. (SCHMIDT, 2000)

As ações do transporte escolar dependiam de negociações diretas entre o prefeito e o Ministério da Educação, uma vez que “a secretaria estadual não se articulou com o governo federal principalmente em assuntos relacionados com a aquisição de ônibus escolar.” (SCHMIDT, 2000, p. 95). Assim, as prefeituras se articulavam com deputados e senadores ligados ao governo federal para que fizessem intermediação junto ao Ministério, transformando a distribuição dos ônibus escolares em atividades claramente clientelistas.

O programa estadual deveria se efetivar entre os estados e os municípios por meio de convênios, tendo como critério para a distribuição de recursos, o número de alunos matriculados no ensino fundamental em escolas da rede municipal e estadual, de cada município, bem como as condições de transporte e de estradas existentes.

Em 1989, segundo dados da Secretaria Estadual, 141 municípios haviam assinado convênios para colaboração no transporte escolar; isso equivale a 70,85%, dos municípios existentes na época. Os municípios que não assinaram convênios alegaram que isto se devia ao fato de possuírem predomínio de população urbana; a não quererem oferecer contrapartida maior e também porque resolveram assumir sozinhos os gastos com transporte escolar de todos os alunos de seu município. (SCHMIDT, 2000)

O Estado deixou de participar do programa de transporte escolar gratuito em 1990 e, mesmo assim, os municípios continuaram unilateralmente transportando os alunos da rede estadual e ampliando o atendimento. As prefeituras tiveram bastante dificuldade para justificar os gastos perante o

Tribunal de Contas do Estado pelo transporte de alunos da rede estadual, e iniciaram uma pressão muito intensa sobre o governo do Estado, por intermédio da Federação Catarinense de Associação de Municípios, para que este auxiliasse no custeio destas despesas.

Em 1999, o governo estadual começou a passar recursos para esse fim, mas, ainda assim, os municípios encontram dificuldades com estes repasses em relação aos valores, a forma de cálculo e também aos prazos de transferência de recursos, que geralmente atrasam. (SCHMIDT, 2000)

Avançando o olhar sobre o transporte escolar, para além da pesquisa de SCHMIDT, que analisou a municipalização da educação catarinense no período de 1987-1995, percebemos que as preocupações dos prefeitos em relação ao transporte escolar aumentaram nos últimos anos. Segundo o Jornal A Notícia:

O governo do Estado não repassou este ano nenhum centavo do convênio destinado ao transporte escolar para os municípios, reclama a Federação Catarinense dos Municípios (Fecam). São R\$ 24,4 milhões, segundo cálculos da Fecam, previstos no orçamento que deveriam ser repassados parceladamente a partir de fevereiro às prefeituras. Mas até agora nada. Nem mesmo os aliados estão recebendo. (Terça-feira, 8 de junho de 2004)

Para a atual administração da FECAM⁴⁶ é necessário que o governo federal crie uma Linha de Crédito para aquisição de equipamentos e o aumento dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE). A preocupação esteve na pauta da Marcha dos Prefeitos à Brasília (2005). As reivindicações dos prefeitos são de um aumento de pelo menos 50% no valor destinado a cada aluno da rede rural transportado pelo município, hoje fixado em R\$ 76,00/ano.

Segundo o atual presidente da Fecam:

O apoio oferecido pela União aos municípios, por meio do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, tem amenizado as despesas municipais, mas ainda é pouco expressivo face aos custos suportados pelos municípios. Por isso, levamos a nossa proposta ao presidente da República, e aguardamos o retorno que o governo federal dará. (2005)

Estas observações nos permitem compreender que a polêmica do transporte escolar neste momento se comporta também como um impasse entre município/união, e não apenas entre estado/município como geralmente é apresentado.

Outro fator de municipalização apresentado por Schmidt foi o atendimento escolar, principalmente desencadeado após a assinatura do Convênio do ano de 1991 para a descentralização da gestão, e já comentado neste trabalho.

É importante destacar as considerações de Schmidt, que apontam três processos concomitantes de descentralização administrativa em Santa Catarina, a saber:

- 1) desconcentração:** efetivada através de um programa que propunha a autonomia financeira para os colégios estaduais, preparando-os para a sua transformação em fundações educacionais; ao contrário de Minas Gerais, Santa Catarina optou pelo esvaziamento e extinção dos órgãos regionais e locais intermediários, transformando as 22 unidades de coordenação regional em secretarias executivas e extinguindo as coordenações locais de educação existentes em todos os municípios, sendo suas funções assumidas por uma unidade de inspeção nas secretarias executivas;
- 2) municipalização:** realizada através de um programa de caráter administrativo e financeiro sem qualquer proposição pedagógica. Foram transferidas às Escolas Isoladas, Reunidas e os Grupos Escolares. Num segundo momento seriam municipalizadas também as Escolas Básicas;
- 3) privatização:** terceirização dos serviços de construção e manutenção dos prédios escolares, contratação de merendeiras e vigias e capacitação dos professores, além da

⁴⁶ A atual administração da Federação Catarinense de Associações de Municípios, FECAM foi eleita em março de 2005, para cumprir um mandato de um ano conforme regimento interno da Federação.

Após o exame dos documentos e trabalhos sobre o assunto, municipalização do ensino em Santa Catarina, pode-se apontar os períodos possíveis de serem traçados para a compreensão do processo de descentralização do ensino de primeiro grau em SC, sob a forma da municipalização:

1. até o final dos anos 80: é um período caracterizado pela atuação do governo federal por meio de convênios que tinham o propósito de fortalecimento dos municípios e das ações desencadeadas a partir da lei nº. 5.692/71. É nesse período que se desenvolve o Promunicípio, e SC inicia a estruturação da descentralização da gestão do ensino.

2. final dos anos 80 e começo dos anos 90 até a criação do Fundef: é onde parte do ensino fundamental (1ª a 4ª séries) é municipalizado. Corresponde ao período em que os convênios de 1991 – Municipalização da gestão – se propagaram e atingiram boa parte dos municípios.

3. após a criação do Fundef: Continuação das ações do período anterior, acrescidas de novo fôlego: o Fundef. A ampliação da rede municipal ocorreu onde o Estado parou de atuar prioritariamente.

Poderíamos acrescentar ainda um 4º período que está em aberto, iniciado em 2003, com o atual governador Luis Henrique da Silveira, do PMDB, eleito no último pleito. Seu Plano de Governo aponta como característica de gestão:

- **a Descentralização**: Para que o Governo esteja efetivamente presente em todo o território catarinense, propomos uma reengenharia da estrutura governamental, que promova a redistribuição de funções - sem aumentar um só cargo - **substituindo funções centralizadas por regionalizadas**. Essa regionalização fundamentar-se-á nas Secretarias e nos Conselhos de Desenvolvimento Regional. As Secretarias atuarão

como agências oficiais de desenvolvimento. Enquanto os Conselhos (integrados pelos Prefeitos e pelos órgãos da comunidade, que representem a força viva de cada microregião), constituir-se-ão no Fórum permanente de debates sobre a aplicação do orçamento regionalizado; a escala de prioridade das ações; a integração Estado/Município/Universidade/Comunidade, no planejamento e execução de metas.

- **Municipalização:** Nós propomos um novo sistema no relacionamento entre o Estado e os municípios. Em geral, o **Estado será o planejador e o coordenador das ações**. E os **Municípios seus executores**. Por outro lado, **tudo o que**, comprovadamente, **é executado com mais racionalidade, economia, rapidez e qualidade pelo poder local, será a ele delegado**, com a transferência total ou parcial dos recursos, caso a obra seja de natureza estadual ou municipal. Neste caso, a municipalização se manifesta pelo apoio do Estado aos municípios por meio de ações que viabilizam a execução de obras locais, significando o reconhecimento de que a melhoria da qualidade de vida da população, freqüentemente, depende de realizações de âmbito restrito que, mesmo com custos relativamente baixos, não podem ser suportadas pelos municípios. (SANTA CATARINA, 2005b) (grifos nossos)

Estes aspectos da gestão são evidenciados também para a Educação, conforme este Plano de Governo, de forma que se possa:

Descentralizar a gestão, de modo **a municipalizar o ensino fundamental** para melhoria da sua qualidade, da remuneração dos professores e das condições de trabalho do corpo docente. (SANTA CATARINA, 2005b) (grifos nossos)

Dentre outras ações que tratam de questões específicas à rede estadual, a municipalização ocupa o lugar de destaque, sendo a que norteia todas as demais.

Para alcançar os objetivos propostos pela reorganização administrativa, garantida pela Lei Complementar nº. 284/2005⁴⁷, que estabelece o modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo, foram criadas 30 secretarias regionais de desenvolvimento, com a missão de:

Descentralizar a estrutura pública estadual, dando maior autonomia às agências governamentais, **apoiando-se no princípio de que quanto mais perto estiver do cidadão o**

⁴⁷ Em 30 de janeiro de 2003, o governo do estado já havia sancionado uma lei de reestruturação administrativa, a LC nº. 243/03.

poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço. (SANTA CATARINA, 2005b) (grifos nossos).

A título de comparação é necessário registrar que os argumentos utilizados para descentralizar a estrutura pública são semelhantes aos argumentos apontados na época da ditadura militar, e já descritos, em capítulo anterior deste trabalho.

Toda esta reengenharia administrativa, como é chamada, faz parte do Planejamento Estratégico encomendado por Santa Catarina ao Pnud, e que sistematizamos no quadro abaixo.

Nome do Projeto	Regionalização administrativa e descentralização do processo de desenvolvimento catarinense
Número	BRA/03/008
Entidade executora	Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão de Santa Catarina
Área geográfica de atuação	Estado de Santa Catarina
Objetivos	1. Construção de planos de desenvolvimento locais e microrregionais centrados na participação e gestão social e na consolidação de identidades territoriais; 2. Implementação de projetos de agregação de valor aos produtos e serviços oriundos do território local, tendo como pressupostos: a valorização dos espaços rurais e a redução das desigualdades entre campo e cidade.
Resultados esperados	Fazer estudos de caracterização territorial, análise e proposição de estratégias organizacionais adequadas. Garantir o aporte de consultorias especializadas. Realizar missões de intercâmbio técnico
Início das atividades	13/06/2003
Conclusão prevista	15/06/2004
Orçamento	Total:US\$ 43.066 Governo: US\$ 43.066
Unidade PNUD	Desenvolvimento local
Dados atualizados	00/07/2003
Documentos	Assistência Preparatória (Ações prévias à elaboração e à aprovação da descrição detalhada da justificativa, objetivos, resultados esperados, etc.)
Quadro 2 - Características de projeto de parceria entre o Governo do Estado de Santa Catarina e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, ano de 2003. Fonte: PNUD – Dados reorganizados pela autora.	

O presente projeto de cooperação técnica foi concebido a partir da necessidade identificada pelo governo do Estado de Santa Catarina de dotar de tecnologias e estratégias administrativas adequadas à política de regionalização administrativa e descentralização do processo de desenvolvimento a ser desencadeado pelo governo catarinense. Essa diretriz política encontra-se respaldada na Lei Complementar Nº 243, de 30 de janeiro de 2003, que estabeleceu nova estrutura administrativa ao Poder Executivo de Santa Catarina. A referida lei foi revogada, passando a vigorar a LC nº. 284/2005, conforme destacado acima.

A aliança com o PNUD é tão favorável que o primeiro escritório regional instalado no Brasil foi em SC, em janeiro de 2005. Dessa forma, O PNUD prevê ainda muitas parcerias, pois o trabalho de sua equipe estará voltado aos

quatro projetos em andamento: O programa na **área de educação** envolve inclusão digital (a partir da compra de 6 mil computadores pelo governo catarinense) e **regime de colaboração**, em que escolas municipais, estaduais e federais trabalhariam de maneira compartilhada. **A matrícula e a base curricular, por exemplo, seriam unificadas**, e o aluno estudaria na instituição de ensino mais próxima de sua casa. Além disso, **as escolas também dividiriam estruturas**, como biblioteca e áreas de lazer. O projeto de **modernização da gestão pública** trata principalmente da administração de recursos humanos — **revisão da folha de pagamentos**, capacitação e informatização. Já a ação na **área de empreendedorismo** visa apoiar e treinar pequenos empresários em gestão de negócios. (PNUD, 2005) (grifos nossos)

Com relação ao projeto de Desenvolvimento da Educação no Estado de Santa Catarina, que está em fase de execução, seu propósito é de

melhoria da gestão do setor educacional no Estado de Santa Catarina visando a expansão da oferta e a melhoria da qualidade de produtos e serviços educacionais do Estado, com foco em sua clientela composta de crianças, adolescentes, jovens e adultos em idade escolar e bem como a jovens e

adultos que não tiveram acesso ao sistema escolar ou dele se evadiram. (ABC⁴⁸, 2005)

Espera-se com este projeto os seguintes resultados e produtos:

1. Sistema Único Descentralizado de Educação Básica aperfeiçoado e operacionalizado;
2. Definição de estratégia eficaz para o desenvolvimento de políticas para o ensino superior e tecnológico. (idem, 2005)

Este projeto foi iniciado em julho de 2005, portanto ainda existem poucas informações disponíveis a este respeito, mas é possível atrelarmos o modelo descentralizador da gestão de Luís Henrique da Silveira com os modelos de gestão atualmente em voga e supor uma continuidade no processo de redução dos recursos públicos para a educação.

Ao longo deste capítulo apresentou-se em linhas gerais uma reflexão teórica sobre a descentralização do ensino pela via da municipalização. Nesse sentido, verificou-se como historicamente se deu o atendimento ao ensino fundamental em Santa Catarina e a forma como, aos poucos, via convênios, o estado foi passando as responsabilidades aos municípios.

Destacou-se a resistência que houve em relação à institucionalização da municipalização, tendo sido essa resistência desempenhada com maior intensidade pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação – SINTE. Além disso, nesse processo, foi possível perceber que os Conselhos Municipais de Educação em Santa Catarina começam a surgir como condição do

⁴⁸ A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), tem como atribuição negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais. Para desempenhar sua missão, a ABC se orienta pela política externa do MRE e pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais de Governo. Disponível em: <http://www.abc.mre.gov.br/ct/pesquisaDetalhe.asp?projeto=5299> Acesso em 02 de dezembro de 2005.

estabelecimento de convênio que propunha a descentralização da gestão do ensino fundamental.

Dessa forma, a idéia inicial que tínhamos de que pudessem ser as características históricas, culturais e populacionais de formação do Estado de Santa Catarina as responsáveis por uma prática de criação de Conselhos Municipais de Educação (como uma tendência de suporte às decisões locais, da comunidade) é descartada, pois entendemos, pelo estudo feito, que estes colegiados fizeram parte da legislação que pretendia municipalizar o ensino fundamental em Santa Catarina nos anos 90.

A partir do terceiro capítulo serão caracterizados historicamente os Conselhos Municipais de Educação e também os Sistemas Municipais de Educação, aprofundando essa questão especificamente para o Estado de Santa Catarina.

CAPÍTULO 3 - CARACTERIZAÇÃO GERAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Buscando conhecer além das aparências o que levou à constituição de Conselhos Municipais de Educação, realizou-se, até o capítulo anterior, uma reflexão crítica com base em bibliografias pertinentes, pesquisas e documentos que pudessem apontar em que contexto histórico, e sob que condições, estes conselhos foram criados, em especial, nos municípios do Estado de Santa Catarina.

Como foi deixado claro no capítulo anterior, a criação de conselhos municipais, particularmente em Santa Catarina, foi possível, a partir dos convênios de municipalização assinados pelos municípios, que o governo estadual induziu, utilizando-se de argumentos como o repasse de verbas e a cooperação técnica, por exemplo. Esses convênios, ao mesmo tempo em que sugeriam a criação dos colegiados, não apontavam para a criação de Sistemas Municipais de Educação, como veremos.

Interessa, então, neste capítulo, tratar da forma como historicamente os conselhos de educação têm se constituído. Para tanto, é pertinente conhecer a trajetória do Conselho Nacional de Educação e do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina para tentar entender como as formas colegiadas têm sido organizadas, e os seus vínculos com as políticas educacionais.

3.1. CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS:

Há muito tempo os Municípios brasileiros são considerados unidades ou dependências administrativas com responsabilidades e poderes específicos

sobre as respectivas populações e territórios. Por certo, a Constituição Federal de 1988 avançou na linha da descentralização, ao conferir status de ente federativo aos Municípios, uma vez que a organização político-administrativa do Estado brasileiro está assentada agora no princípio de autonomia dos entes federativos, conforme estabelece o artigo 18: *“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”* (BRASIL, 1988).

É de se destacar, também, que a autonomia como requisito essencial de cada ente federativo não significa que cada Município ou Estado seja totalmente independente e separado dos demais. Há, contrabalançando a autonomia, o princípio da unidade nacional. A própria CF prevê a possibilidade de intervenção da União para “manter a integridade nacional” e assegurar o princípio da “autonomia municipal”. (BRASIL, 1988).

Para garantir o equilíbrio entre autonomia e integração nacional é que surgem as relações de cooperação, de colaboração, de parceria e não de subordinação ou de imposição da vontade de um poder sobre os demais.

Porém, até hoje, não foi definido claramente o regime de colaboração quanto a educação, entre a União, os Estados e os Municípios, o que vem causando problemas, inclusive onerando os municípios.

Em relação à educação, a CF 88 aponta em seu texto a seguinte responsabilidade para as esferas administrativas: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. (art. 211) (BRASIL, 1988). Ou seja, a partir desta

definição é possível que cada Estado e Município, principalmente este último, que ainda não possuía essa base legal, organize seu sistema de ensino.

3.2. BREVE HISTÓRICO DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO:

Segundo a literatura que trata da organização do ensino brasileiro, é possível apontar a primeira tentativa de criação de um Conselho na administração pública, na área da educação, em 1842, na Bahia. A criação de um conselho provincial, em um país que ainda não possuía sua organização educacional consolidada, também foi proposta pela província de São Paulo, em 1871. Para verificar historicamente como se deu a criação de conselhos nos apoiamos, dentre outros, nos seguintes autores: Werle (1993), Valle (1996), Abreu (1998), Oliveira (1999) e Lima (2001). Nestes trabalhos os autores tratam mais especificamente dos estados da Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo,.

Santa Catarina, neste período imperial, vivia sob a situação de não ter institucionalizado nenhum órgão ou repartição responsável pela administração do ensino. Improvável então que encontrássemos indicações de conselhos, tais quais os casos citados da Bahia e de São Paulo. O que havia eram Câmaras Distritais e Paroquiais que exerciam atividades de fiscalização e controle da educação daquela época (Império).

A pesquisadora Flávia Werle (1993) aponta que no Rio Grande do Sul a trajetória dos conselhos municipais de educação teve seu início a partir deste modelo, uma vez que os primeiros conselhos criados, já com esta nomenclatura, por volta dos anos 50 (do séc. XIX), possuíam em sua gênese

um componente que era a base de atuação das câmaras municipais: a inspeção, a fiscalização.

Tal como o estudo de Werle, pode-se apontar a existência desta mesma singularidade na ação destes órgãos também em Santa Catarina, apesar de neste trabalho não se tratar especificamente do período imperial, ficando uma sugestão de trabalho interessante aos pesquisadores que se envolvem com a história da educação neste estado.

Este olhar é necessário para que se possa compreender como a educação, em Santa Catarina, sempre esteve na pauta das negociações de descentralização do Estado para com os Municípios.

Em razão das colonizações de imigrantes que chegaram a SC, é possível indicar um início de uma espécie de ensino municipal, que é anterior a muitos outros estados, mesmo tendo um número pequeno de municípios (conforme observações já feitas). A cidade de Joinville já contava com escola municipal em 1845. Blumenau, Lages e Itajaí também já possuíam escolas municipais, subvencionadas pelo Governo, mas que não seguiam com rigidez as suas normatizações quanto à língua oficial e outros; e que possuíam a tendência a reunir-se em comunidades da mesma origem, assim foram se formando grupos sociais “culturalmente homogêneos”. (FIORI, 1991, p. 67)

Para garantir que a instrução primária catarinense fosse bem conduzida pelas municipalidades, a sua fiscalização foi estabelecida através de lei, em 1887.

É durante o período republicano que se inicia no Brasil a criação e implantação de conselhos de educação. Em âmbito nacional, a implantação oficial do Conselho Superior de Educação do Ministério da Educação, data de

1911, em virtude da Reforma Rivadávia, tendo sido a primeira tentativa de institucionalização destes colegiados.

Este órgão foi concebido para auxiliar os trabalhos do MEC,

“supervisionando os estabelecimentos de Ensino Superior e Fundamental mantidos pelo governo federal. Era integrado por professores de Institutos Federais de ensino, e cuja periodicidade das reuniões era de duas vezes ao ano.” (LIMA, 2001, p. 106).

O decreto nº. 8.659, de 5 de abril de 1911, que trata da Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República, estabelece em seu artigo 5º:

O Conselho Superior do Ensino, criado pela presente lei, substituirá a função fiscal do Estado; estabelecerá as ligações necessárias e imprescindíveis no regime de transição, que vai da oficialização completa do ensino, ora vigente, à sua total independência futura, entre a união e os estabelecimentos de ensino.

Esta “independência futura” que demonstra a intenção da União em não ficar responsável pelos estabelecimentos de ensino foi uma medida descentralizadora que considerava o papel da União alheio aos estabelecimentos, o que de certa forma embasava todo o texto da Constituição Federal deste período, a do ano de 1891, a primeira constituição republicana, e que apontava em seu texto a vontade de repassar aos Estados tudo o que fosse possível:

Disposições Transitórias: Art. 3º - À proporção que os Estados se forem organizando, o Governo federal entregar-lhes-á a administração dos serviços, que pela Constituição lhes competirem, e liquidará a responsabilidade da Administração federal no tocante a esses serviços e ao pagamento do pessoal respectivo. (BRASIL, 2005)

Numa primeira análise, não é possível identificar muitas competências dos Estados naquele momento, assim como não ficava claro na Constituição de 1891 as atribuições dos municípios:

Art. 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto

respeite ao seu peculiar interesse. (IDEM - TÍTULO III *Do Município*)

Para alcançar a almejada independência, esta lei foi posta em prática facultando total liberdade e autonomia aos estabelecimentos de ensino, além de suprimir o seu caráter oficial. (ROMANELLI, 1993).

Em 1915, é redefinido o Conselho Superior de Ensino, juntamente com a Reforma do Ensino Secundário e Superior, decreto nº. 16.782-A, também conhecida como Lei Maximiliano. Este conselho passou a ter função consultiva do governo, com papel fiscalizador. Foi reformulado em 1923, passando a ser denominado Conselho Nacional de Instrução.

A Reforma Rocha Vaz, em 1925, possibilitou a extinção do Conselho Nacional de Instrução e a sua substituição pelo Conselho Nacional de Educação, com caráter opinativo e deliberativo. É a primeira vez que um conselho passa a ser estruturado em seções: Ensino Secundário e Superior, Ensino Artístico e Ensino Primário e Profissional.

Em curto espaço de tempo, novas mudanças educacionais são implantadas pela Lei Francisco Campos, de 1931, e dentre elas a criação do Conselho Nacional de Educação, com a finalidade de ser um órgão consultivo, sem poder de decisão, auxiliando o Ministro da Educação nos assuntos relativos ao ensino. O titular da pasta do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, criado em 1930, era o presidente do conselho. Como veremos posteriormente, esta forma de presidência ainda é bastante garantida nas legislações que estabelecem a atuação de colegiados de educação nos municípios brasileiros e, em especial análise, nos catarinenses.

A primeira Constituição Federal a apontar a criação de um Conselho Nacional de Educação é a de 1934, e que indica como sua competência, a

elaboração do Plano Nacional de Educação, além de sugerir ao governo medidas que julgasse necessárias para solucionar os problemas educacionais e a distribuição adequada dos fundos especiais. Vale lembrar que a preocupação financeira já estava presente no Conselho Superior de Ensino (1911), que deveria autorizar despesas não previstas no orçamento.

Esta Constituição também estabeleceu em seu repertório legal a possibilidade de Estados e Distrito Federal criarem seus Conselhos de Educação, com funções similares ao CNE, bem como dos departamentos autônomos de administração de ensino.

No período 1936-1937, na esfera federal, novas atribuições são dadas ao Conselho, tornando-o colaborador do Executivo e atribuindo a este a coordenação das ações dos Conselhos Estaduais de Educação recém criados. Além disso, representantes da “cultura livre e popular” fariam parte da composição do conselho.

Porém, este conselho teve um período de atuação abreviado, por ser instituído no Brasil, em 1937, o Estado Novo, onde foram destituídas a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e as Assembléias Legislativas Estaduais.

Quando foi publicada a primeira Lei de Diretrizes e Bases, a lei nº. 4.024/61 foi instituído o Conselho Federal de Educação. Seus membros deveriam decidir sobre matérias de caráter geral do ensino brasileiro, tanto nas redes pública ou privada, e nos níveis de ensino superior médio e fundamental. Formalmente este conselho é fundado em 1962, e com a implantação do regime autoritário em 1964, será submetido às orientações das políticas educacionais então vigentes.

Importante lembrar que foi a LDB 4.024/61 que possibilitou a criação dos Sistemas Estaduais de Educação, bem como dos Conselhos Estaduais.

Vários autores assinalam que neste período a atuação do Conselho privilegiou o atendimento ao setor privado e contribuiu para a implementação das reformas educacionais do período de 1968-1971.

Sobre esta condição, Valle assim posiciona-se:

No que se refere aos Conselhos de Educação, o regime político implantado em 1964 utilizou-os como parte da estratégia de legitimação da sistemática de exercício do poder do regime autoritário. Nessa legitimação teve papel relevante a base administrativa, respaldada nos critérios afetos à racionalidade e à neutralidade técnico-burocrática. (1996, p. 27)

Com a lei nº. 5.692/71, que segundo LIMA (2001, p. 109) “trata das políticas descentralizadoras das responsabilidades”, introduz-se a possibilidade de criação e organização de Conselhos Municipais de Educação, com atribuição de competências pelos Conselhos de Educação dos respectivos estados aos municípios que tivessem condição para tanto.

Em 1994, no governo de Itamar Franco, o Conselho Federal de Educação foi extinto e recriado com base em medida provisória que, sendo reeditada, vigorou durante o primeiro ano de governo de Fernando Henrique Cardoso, até ser recriado o Conselho Nacional de Educação por meio da lei nº. 9.131, de 24 de novembro de 1995, com nova forma de composição e caracterizado como órgão colaborador do Ministério da Educação e Desporto.

O desgaste do antigo Conselho Federal de Educação e o distanciamento do MEC foram divulgados na imprensa, e segundo Bordignon a extinção foi:

um processo gradativo de acomodação de conflitos de poder entre os diferentes atores do cenário da educação nacional, em que a ética do poder, no exercício do múnus da função pública, que existe em função dos interesses da coletividade esteve

subordinada aos interesses e idiossincrasias destes atores (1999, p. 51)

Estas disputas de poder já haviam sido observadas em outros momentos em virtude de tensões, movimentos de cooperação e conflito, centralização das ações ou possibilitando uma certa autonomia na tomada de decisões, e até mesmo na delegação de competência.

Para o professor Antônio Bosco Lima, o novo Conselho Nacional de Educação, criado no ano de 1995, teve sua atuação diminuída com relação ao Ministério da Educação, e aquilo que vigorava anteriormente, na lei 4024/61:

(...) além de mudar a nomenclatura de Conselho Federal para Conselho Nacional, inverteu o papel do MEC (...), centraliza o papel decisório no MEC, estabelecendo que suas atribuições (do CNE) referem-se à formulação e avaliação da política nacional de educação, o zelo pela qualidade do ensino e pelo cumprimento das leis que o regem. (LIMA, 2001, p.110)

Esta observação refere-se ao fato de que na primeira LDB cabia ao MEC “velar pela observância das leis de ensino e pelo *cumprimento das decisões do CFE*”, atribuição esta que, com a lei 9.131/95, passou a ser do Ministério da Educação. (grifo nosso)

Esta breve descrição da trajetória⁴⁹ por que passou o Conselho de Educação da esfera federal influenciou a normatização o exercício dos Conselhos Estaduais de Educação por meio dos regimentos e composições, e mesmo assim a continuidade das funções prevaleceu, mesmo que em alguns momentos tenham sido privilegiados determinados interesses. Apesar disso, a troca de denominações que ocorreu na esfera federal não ocorreu nos Conselhos Estaduais. Esses foram criados como Conselhos Estaduais de

⁴⁹ Para maiores informações ver a síntese organizada por Genuíno Bordignon: Natureza dos Conselhos de Educação, e as referências por ele utilizadas em: **Sistemas e Conselhos de Educação**. Disponível em: <http://www2.seduc.mt.gov.br/cee/word/bordignon.pdf>. Também a tese de doutorado de Antônio Bosco Lima apresenta considerações relevantes: **Conselhos Municipais na Educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal**. PUC-SP.

Educação e permanecem até hoje com essa denominação. Esta tensão entre a ambigüidade que os termos *nacional* e *federal* representam, não existe nos Estados, e muito menos nos municípios, de tal forma que os órgãos criados nas referidas esferas são tratados como estaduais ou municipais.

Como já foi dito, a lei 4.024/61 constituiu-se na primeira oportunidade legal para a efetivação desta modalidade normativa na esfera estadual. Instaurou-se com esta lei uma possibilidade de os sistemas estaduais vivenciarem novas práticas decisórias, de acordo com o princípio federativo que dava autonomia aos Estados, contido na Constituição Federal de 1946.⁵⁰

O Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina⁵¹ foi criado em razão da Lei Estadual nº. 2.975, de 18 de dezembro de 1961, e instalado oficialmente em 15 de maio de 1962, portanto, no momentos que antecederam o regime autoritário que o Brasil viveu.

A partir da criação em série de Conselhos Estaduais (conforme tabela 8) foi criado um fórum de discussão e integração entre os conselhos federal e os estaduais, denominado “Reunião Anual Conjunta dos Conselhos de Educação”. Valle (1996) destaca que no período de 1983 a 1988 estes encontros, que haviam sido criados como um espaço anual para que os colegiados se dedicassem à discussão de grandes questões educacionais, passaram a ser, no período de 64/73, encontros formais, onde o CFE repassava deliberações

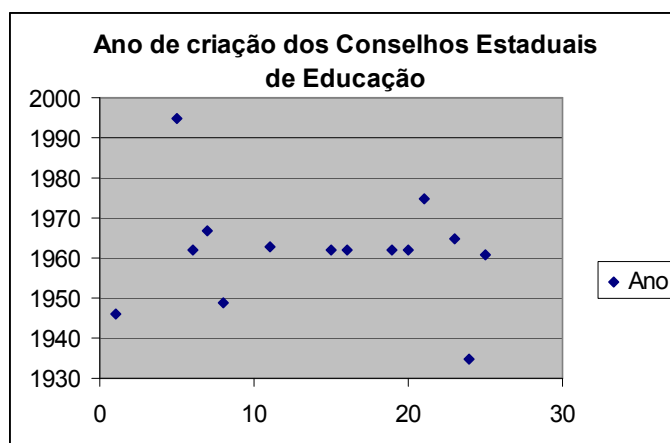
⁵⁰ Constituição que inaugura a primeira experiência efetivamente democrática da história do Brasil ao estabelecer as bases jurídicas do estado de direito e ao conferir independência aos poderes Legislativo e Judiciário, segundo LAMOUNIER (2005).

⁵¹ As informações sobre este colegiado que aqui serão apresentadas, são em parte, síntese do trabalho minucioso da pesquisadora Ione Valle, intitulado *Burocratização da Educação – Um Estudo sobre o Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina - Dissertação de Mestrado (1996)*. Até o momento, desconhecemos a existência de outro trabalho, sendo este então, o único elaborado por um pesquisador

que já haviam sido articuladas com o MEC, perdendo então a condição de debate, de nascedouro das discussões para se tornar um espaço de reuniões mais técnicas, mais explicativas daquilo que os Sistemas Estaduais deveriam trabalhar, de acordo com a implantação das leis já aprovadas. Apesar das tentativas de mudar este quadro de *vinculação subordinada* (grifo da autora), apenas com as discussões constituintes no ano de 1986, é que os conselhos efetivamente movimentaram-se para apresentar propostas e sugestões ao Congresso Nacional com referência às questões educacionais.

FIGURA 2

Panorama da criação dos Conselhos Estaduais de Educação das Unidades Federativas do Brasil



Fonte: Dados organizados pela autora, conforme disponibilizados pelos CEE's através de suas home-page.

Dos anos 60 em diante, visto que já haviam sido criados os CEEs, a política educacional nos estados foi definida por meio dos Planos de Educação, que eram elaborados por estes colegiados, conforme Valle: "No âmbito oficial, o planejamento foi considerado, no início dos anos 60, como estratégia

catarinense, abordando a trajetória e atuação deste órgão. Além disso, utilizamos também informações disponibilizadas pelo próprio CEE/SC, disponíveis no site: <http://www.cee.sc.gov.br>.

essencial a ser aplicada na administração pública, com a finalidade de assegurar sua eficiência e ampliar sua produtividade”. (1996, p. 49)

Julgou-se necessário este breve resgate histórico dos Conselhos de Educação, ainda que não seja intenção primeira deste trabalho um amplo estudo destes colegiados (nacional e estaduais). Compreende-se ser necessário este olhar sobre os Conselhos de Educação no Brasil para que se possa entender como surgiram os Conselhos Municipais de Educação, de modo geral, e em Santa Catarina, compreendendo como se deu a sua atuação até o presente momento, o que se constitui em objeto desta pesquisa.

3.2.1. Conselhos Municipais de Educação em Santa Catarina:

Com relação à criação de conselhos⁵² em nível municipal, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, realiza desde 1999 uma pesquisa indicando o perfil de administração que os municípios possuem. No ano de 1999, segundo o IBGE:

(...) os Conselhos Municipais já chegavam a 27 mil conselhos no país, numa média de quase **cinco por município**. Apenas 20 municípios não possuíam qualquer tipo de conselho. Alguns têm cobertura nacional, como os de Saúde, presentes, em 1999, em 5.425 municípios e **de Educação, em 4.960** municípios, sendo, inclusive, pré-requisitos para aporte de recursos. (Boletim informativo do IBGE, 17 de abril de 2001).

Em relação a esta pesquisa, é importante esclarecer que os conselhos de educação citados envolvem, além dos Conselhos Municipais de Educação, os Conselhos Municipais do FUNDEF e os Conselhos Municipais de

⁵² Estamos falando de diferentes tipos de conselhos. Exemplo: Conselho Municipal da Saúde, Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Assistência Social, etc...

Acompanhamento da Merenda Escolar. Usa-se na pesquisa Conselhos de Educação uma vez que estão ligados à área da educação, na esfera municipal.

A Fundação Joaquim Nabuco (Recife-PE), que atua na área de pesquisas sociais, realizou em 1997 um estudo denominado Mapeamento dos Conselhos Municipais de Educação, sob nº. 70/97, e que foi conduzido pela pesquisadora Maria Nayde dos Santos Lima.

Tal estudo foi realizado para propor subsídios às políticas públicas educacionais, na medida em que respondesse aos seguintes questionamentos: Por que os conselhos municipais de educação, até aquele ano, não haviam conseguido se disseminar? Quantos conselhos são? Onde estão? e Qual sua significação em relação ao número de Municípios brasileiros?

Esta pesquisa merece destaque por ser um dos primeiros levantamentos oficiais de que se tem conhecimento sobre os Conselhos Municipais de Educação. Ela apontou a seguinte distribuição:

Tabela 5 - Distribuição dos Conselhos Municipais de Educação por Estado e Região – Fundação Joaquim Nabuco, 1997.

REGIÃO	ESTADO	Nº DE MUNICÍPIOS	Nº DE CME's	% DE CME's
NORTE	Rondônia	67	-	-
	Acre	22	2	9,09
	Amazonas	62	-	-
	Roraima	15	1	6,66
	Pará	143	3	2,09
	Amapá	16	-	-
	Tocantins	139	1	0,71
NORDESTE	Maranhão	217	3	1,38
	Piauí	221	-	-
	Ceará	184	3	1,63
	Rio Grande do Norte	166	1	0,60
	Paraíba	223	4	1,79
	Pernambuco	185	18	9,72

	Alagoas	101	3	2,97
	Sergipe	75	1	1,33
	Bahia	425	8	1,88
SUDESTE	Minas Gerais	353	2	0,56
	Espírito Santo	77	8	10,38
	Rio de Janeiro	91	6	6,59
	São Paulo	645	149	23,10
SUL	Paraná	399	-	-
	Santa Catarina	293	10	3,41
	Rio Grande do Sul	467	176	37,68
CENTRO OESTE	Mato Grosso do Sul	77	-	-
	Mato Grosso	126	-	-
	Goiás	242	-	-
TOTAL	26 ⁵³	5031 ⁵⁴	399	7,93

Fonte: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.

Em relação à distribuição dos conselhos, a pesquisadora chama a atenção:

entre os Estados, quanto ao número de municípios dentro de uma mesma Região, o que pode distorcer os percentuais (...) por exemplo, a criação de um único Conselho Municipal de Educação em Roraima, que tem apenas 15 municípios, tem muito mais impacto do que em São Paulo, que conta com 645 municípios. (LIMA, 1997, p. 03)

Neste estudo, o estado do Rio Grande do Sul apresenta a liderança, com 37, 68% dos seus municípios possuindo estes colegiados, seguido de São Paulo, com 23,10%; e Espírito Santo, com 10,38%.

Santa Catarina, nesse estudo, encontra-se na 4ª posição, com 10 de seus municípios com Conselhos. Os municípios catarinenses citados pela pesquisa: 1. São Miguel do Oeste; 2. Joinville; 3. Jaraguá do Sul; 4. Florianópolis; 5. Guarujá do Sul; 6. Itajaí; 7. Rio do Sul; 8. Nova Erechim; 9. Água Doce e 10. Tubarão.

⁵³ Não foi considerado o Distrito Federal.

⁵⁴ Este era o número de municípios brasileiros em 1997, ano de realização da pesquisa.

Observa-se ainda que, segundo Genuíno Bordignon, os conselhos foram concebidos “com função de *estado maior*⁵⁵ da educação, para atuar estrategicamente na gestão dos sistemas de ensino, conferindo às políticas educacionais” a implementação, a continuidade e a representatividade “da vontade nacional” (Bordignon, 2004, p.05), garantindo também que estivesse acima da rotatividade dos dirigentes públicos e de suas vontades singulares.

Esse aspecto salientado pelo referido autor aponta uma preocupação acentuada em relação às trocas de governantes, que ocorrem a cada quatro anos com as eleições tanto em nível federal, estadual como municipal, e que ocasionam uma mudança na condução da educação nestas instâncias. Com os conselhos municipais, segundo o autor, haverá a possibilidade de existência de um grupo de pessoas que não estejam ligadas às questões partidárias, e nem tampouco às referidas mudanças de mandato, possibilitando então que tenham seu trabalho conduzido para além das vontades destes governantes e suas equipes e que, se for um conselho realmente progressista, poderá dar suporte às ações educacionais municipais. Essa modalidade já é a existente na organização dos Conselhos Estaduais. No entanto, cabe destacar que tudo dependerá da duração do mandato dos conselheiros que, muitas vezes, não coincide com a do governante.

Em relação à organização dos conselhos municipais, é importante destacar que esta não esteve ligada à criação dos sistemas municipais, uma vez que a Reforma do Ensino de 1971 (lei nº. 5692/71) possibilitava a criação dos CMEs, com funções delegadas pelos Conselhos Estaduais. Já a consolidação da descentralização dos sistemas somente foi permitida pelo

texto da Constituição Federal de 1988 que, no seu artigo 211, define a organização da educação nacional e torna realidade a possibilidade efetiva e legal de criação de sistemas municipais, fundamentado no regime federativo, com autonomia e incumbências próprias na sua área de abrangência.

É importante destacar que, desse modo, assinala-se em Santa Catarina a antecedência de criação em muitos municípios de conselhos municipais, desde 1986, que serviam para atender às solicitações de convênios federais.

Os CMEs já haviam sido indicados no período de 1980 -1983, no Projeto de Municipalização do Ensino de 1º grau como um encaminhamento necessário que o município deveria cumprir. (SANTA CATARINA, 1994)

Em relação às solicitações estaduais, o convênio de municipalização da gestão do ensino fundamental celebrado entre o Estado de Santa Catarina e os Municípios, no ano de 1991, apontava a necessidade de criação de colegiados municipais, conforme veremos abaixo:

Cláusula quinta – Das obrigações do Município – operacionalizar e manter as instalações de forma integrada; instituir, organizar e manter um Conselho Municipal de Educação, já com as competências sugeridas, além de elaborar e encaminhar ao Estado o Programa Municipal de Educação, até 15 de junho de cada ano. (SANTA CATARINA, 1991)

Em relação à necessidade de organização de um **Conselho Municipal de Educação**, o convênio já previa que este colegiado possuísse as seguintes competências: aprovar o Programa Municipal de Educação – PME; acompanhar os serviços realizados pelo pessoal integrado do PME e avaliar, anualmente, os resultados dos serviços prestados pelo pessoal engajado no PME.

⁵⁵ Para Bordinon (2004, p.05) este conceito aplica-se tanto ao Conselho Nacional, como Estadual e Municipal.

O calendário de reuniões ordinárias dos conselhos municipais também foi estabelecido, assim como a pauta: deveriam ocorrer três reuniões anuais, *para legitimação, acompanhamento e avaliação de resultados do PME:*

- a) uma no mês de fevereiro, para avaliação de resultados e legitimação do programa anual desenvolvido no ano anterior;
 - b) uma na primeira quinzena de junho para programação do exercício seguinte;
 - c) outra no mês de novembro, para revisão da programação.
- (SANTA CATARINA, 1991)

A cláusula sexta deste convênio tratava das normas regimentais, que deveriam ser aprovadas por decreto do Prefeito Municipal, e da composição do Conselho Municipal de Educação – CME, que deveria ser no mínimo composto por:

- I - um representante do órgão municipal de educação;
- II - um representante das associações de pais e professores;
- III - um representante do Sesi, se houver;
- IV - um representante do Senac, se houver;
- V - um representante da Câmara dos Vereadores;
- VI - um representante da Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desporto. (idem)

O que podemos perceber é que o direcionamento de atuação do CME já é prescrito, assim como a sua competência e organização. Neste momento não é garantida a representação dos professores municipais na composição destes colegiados.

No caso de composição do Conselho, no convênio de 1991, três conselheiros estariam representando os interesses do poder executivo estadual e municipal e do poder legislativo, no caso do município. A sociedade civil estaria representada por membro das APPs, SENAC e Sesi. Não ficam claras as razões de existência de um conselho, o que supomos é que o mesmo serviria como respaldo das ações do governo estadual e municipal, ou seja, referendar os encaminhamentos tomados pelo Estado e Município, o que

descaracteriza completamente a função de um conselho, uma vez que não cumpre sua premissa de ser um órgão de discussão, conforme as palavras de Cury (2000):

Conselho vem do latim *Consilium*⁵⁶. Por sua vez *concilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. (CURY, 2000, p. 47)

Este caráter público, uma vez que envolve a participação do outro, no caso, da sociedade e a deliberação, que é a tomada de decisão, vistas desta forma própria dos conselhos, deve ocorrer conforme o autor, após uma análise e um debate e, por sua vez, implica na publicidade dos atos.

Na prática, estes conselhos propostos pelo Convênio nº. 111/91 tiveram uma atuação muito limitada, restringindo-se apenas à aprovação dos Programas Municipais de Educação, que vinha a ser o programa setorial de trabalho do órgão municipal de educação, incluído no orçamento municipal. Consultando os registros do processo de municipalização de Concórdia, e municípios circunvizinhos, não encontramos nenhuma evidência de que os PME tenham sido aprovados pelos ditos conselhos. A rotina de aprovação prevista no convênio não era cumprida, bastava o envio dos termos do convênio pela administração municipal à Câmara de Vereadores, e seu “de acordo” para que imediatamente fosse remetido ao governo estadual, que por sua vez, não se manifestou, (segundo os documentos analisados) a respeito da legitimidade do conselho.

⁵⁶ O autor alerta para que não seja confundido com *concilium*, que significa convocação, assembléia, concílio. (CURY, 2000, p. 47)

Vejamos o depoimento de uma técnica de secretaria municipal de educação⁵⁷, responsável pelos convênios neste período:

O conselho não existia, tinha um grupo nomeado pelo prefeito, nem lembro se era nomeado, acho que era uma CI⁵⁸, alguma coisa assim. Aquele grupo era avisado do dia que devia assinar a documentação, e pronto. (...) ninguém discutia nada, às vezes um ou outro queria saber como iam as coisas, se estava dando certo, mas ninguém deixava de assinar (T2)⁵⁹

Este relato é referendado pelo seguinte:

Havia a necessidade de um conselho, de acordo com o convênio, mas na pratica ele não deixou nenhum registro de sua atuação. Nem deve ter documentos que tenham deixado. Na época nada era informatizado, além do que, quase ninguém sabia da sua existência, não tinha o status e o reconhecimento que tem o conselho hoje. (S1)⁶⁰

Para outra entrevistada, a descrição não difere muito:

A gente organizava o Plano, enviava pro prefeito, que depois enviava para a Câmara. Quando os vereadores aprovavam, ia pra Florianópolis. Depois na época certa, a gente fazia a prestação de contas, e assinava. O secretário assinando já estava bom, daí a prefeitura enviava para Florianópolis. (S2)

Prosseguindo nossos estudos sobre a criação dos conselhos municipais, encontramos na Dissertação de mestrado de Valle (1996), *Burocratização da Educação – Um estudo sobre o CEE de SC*, que a possibilidade de criação de Conselhos Municipais de Ensino já estava prevista na lei nº. 3.191 de 08 de maio de 1963, e reafirmada pela lei nº. 4.394 de 20 de novembro de 1969, sendo estas as que organizaram o Sistema Estadual de Ensino do Estado de SC.

Segundo esta pesquisadora, na perspectiva desta legislação,

⁵⁷ Foi omitido o nome do município para salvaguardar a identidade dos entrevistados.

⁵⁸ C.I.: Comunicação Interna. Expediente interno costumeiramente utilizado nas administrações públicas municipais.

⁵⁹ Para resguardar a identidade dos entrevistados, os mesmos foram identificados com letras e números em ordem aleatória.

(...) os Conselhos Municipais de Educação seriam instâncias da Administração dos Serviços da Educação e integrariam o Sistema Estadual de Ensino; estes órgãos tinham a finalidade de promover a descentralização das decisões concernentes às questões educacionais, na esfera municipal – via delegação de competências do Conselho Estadual de Educação. (VALLE, 1996, p. 102)

É relevante a comparação que a autora organizou para verificar a forma como o Sistema Estadual de Ensino (anos 1963 e 1969) estabeleceu os requisitos formais para a criação dos órgãos colegiados municipais. Essa comparação é possível com o quadro organizado por Valle, em 1997, conforme as duas legislações:

Ano 1963 (Lei nº. 3191/63)	Ano 1969 (Lei nº. 4394/69)
Art. 165 – O Conselho Estadual de Educação poderá delegar a superintendência da educação e do ensino, no município em que assim julgar conveniente, a um Conselho Municipal de Ensino.	Art. 153 – O Conselho Estadual de Educação poderá delegar a superintendência da educação e do ensino, no município em que assim julgar conveniente, a um Conselho Municipal de Ensino.
	Art. 154 – Quando o interesse do ensino o recomendar, a delegação de que trata o artigo anterior, a critério do CEE poderá ser concedida simultaneamente, a um grupo de municípios, congregados numa microrregião de interesses comuns e interdependentes.
Art. 155 – Os Conselhos Municipais de Ensino nomeados pelo Governador do Estado, serão compostos de cinco a nove membros conforme a população do município, escolhidos dentre pessoas de reputação ilibada e reconhecido espírito público.	Art. 155 – Os Conselhos Municipais de Educação indicados pelo Prefeito Municipal, e nomeados pelo Governador do Estado, serão compostos de cinco a nove membros conforme a população do município, que os acolherá dentre pessoas de reputação ilibada, reconhecido espírito público e notório saber.
§ 1º - Os Conselhos Municipais de Ensino deverão representar a comunidade e, na sua organização, assegurar-se-á adequada representação ao magistério local de todos os graus e ramos e ao Governo	§ 1º - Os Conselhos Municipais de Educação deverão representar a comunidade e, na sua organização, assegurar-se-á adequada representação ao magistério local de todos os graus e ramos e ao Governo

⁶⁰ Idem.

Municipal. § 2º - Caberá ao Conselho Estadual de Educação examinar a composição dos Conselhos Municipais de Ensino, principalmente no que diz respeito à capacitação dos seus membros, como preliminar para a delegação de atribuições e fixação de sua extensão.	Municipal. § 2º - Caberá ao Conselho Estadual de Educação examinar a composição dos Conselhos Municipais de Educação, principalmente no que diz respeito à capacitação dos seus membros, como preliminar para a delegação de atribuições e fixação de sua extensão.
QUADRO 3 - Sistema Estadual de Ensino do Estado de Santa Catarina. Fonte: Dados organizados por Ione Ribeiro Valle, <i>op. cit.</i>	

Na análise comparativa que a autora realizou é destacado que “a primeira Lei (Sistema Estadual de Ensino de 1963) ocupou-se, fundamentalmente, da conveniência (ou não) da delegação de poder do Conselho Estadual a órgãos colegiados municipais”, enquanto que “a segunda Lei (Sistema Estadual de Ensino de 1969) introduziu algumas alterações referentes à denominação de órgão colegiado municipal (...); à possibilidade de criação de órgãos colegiados que agreguem diversos municípios; à indicação dos membros do Conselho Municipal (...) indicados pelo prefeito.” (Valle, 1997, p. 103-104).

Voltando a tratar do processo de municipalização do ensino, ainda no começo da década de 90, os municípios continuavam ligados ao Sistema Estadual de Educação e a criação de escolas continuava sendo solicitada ao Conselho Estadual de Educação, uma vez que foi somente com a lei nº. 9394/96 que os conselhos municipais puderam normatizar e autorizar o funcionamento de escolas na sua esfera administrativa.

Como já foi dito anteriormente, os municípios continuavam ligados ao Conselho Estadual de Educação, até que por meio ainda da resolução nº. 69/92/CEE/SC, de 24 de novembro de 1992, são estabelecidos critérios e

condições para que os municípios possam receber funções delegadas através dos conselhos municipais.

Segundo este documento:

Art. 1º - Podem ser delegadas, no todo ou em parte, aos Conselhos Municipais ou Microrregionais de Educação as seguintes competências:

I - autorização para o funcionamento das 4 (quatro) séries iniciais do Ensino Fundamental;

II - autorização para o funcionamento das 4 (quatro) séries finais do Ensino Fundamental;

III - autorização para o funcionamento de creches e pré-escola;

IV - autorização para o funcionamento de curso na modalidade supletiva, de 1ª a 8ª série do Ensino Fundamental;

V - decisão sobre alterações de regimento e de grade curricular, dos níveis e modalidades de ensino e tipos de escola, objeto de delegação;

§ 1º - as autorizações previstas no presente artigo referir-se-ão, exclusivamente, aos cursos vinculados ao sistema municipal de ensino.

Art. 2º - Para que os Conselhos Municipais ou Microrregionais de Educação possam receber as presentes delegações de competências, devem requerê-las ao Conselho Estadual de Educação, comprovando o preenchimento das seguintes condições:

I – estar devidamente instituídos por Lei Municipal;

II - Estarem, os Conselheiros, devidamente nomeados e empossados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal;

III – possuir estrutura administrativa condizente com a relevância das competências do conselho e atribuições dos conselheiros;

IV – contar com os Regimentos do Conselho, do Plenário e das Comissões, aprovados e publicados nos termos da lei orgânica do respectivo município;

V – apresentar comprovação e caracterização do sistema municipal de ensino respectivo.

Art. 3º - Os estabelecimentos de ensino não municipalizados, nas condições do Programa de Municipalização, ficam submetidos às regras desta resolução.

Art. 4º - Os Conselhos Municipais ou Microrregionais de Educação poderão pleitear concessão de delegações de competências, em caráter excepcional, além das previstas no artigo 1º desta resolução no que diz respeito:

I- ao ensino médio regular, ou;

II- ao ensino médio supletivo, ou;

III- ao acompanhamento de experiências pedagógicas.

§ 1º - Os Conselhos Municipais ou Microrregionais de Educação que pleitearam as delegações previstas nos incisos I e II do presente artigo, deverão, preliminarmente, preencher e

comprovar as condições estabelecidas no § 2º do art. 1º da presente resolução.

§ 2º - O pleito admitido no presente artigo será apresentado ao Conselho Estadual de Educação por meio de requerimento instruído com os dados, documentos e argumentos que o justifiquem, para a devida apreciação e decisão. (CEE/SC/1992)

Se por um lado, as exigências do Conselho Estadual em relação aos conselhos municipais para que estes pudessem receber delegações de competência poderiam denotar uma preocupação muito grande e cuidadosa com estes colegiados, por outro, impõem condições que dificultam (possuir estrutura administrativa condizente) a autorização. Somos sabedores, pela experiência que tivemos como conselheira de educação, que até recentemente, e em alguns casos até o presente momento, Conselhos Municipais de Educação, e inclusive, Secretarias Municipais de Educação, não possuem estrutura física mínima para desempenhar suas funções. Dessa forma, sem preencher os quesitos, parece impossível que grande parte dos conselhos pudesse na verdade, considerar-se aptos para requerer as suas “competências”.

Com a possibilidade da participação da sociedade civil evidenciada na composição dos conselhos, necessitamos compreender se esta participação apresenta possibilidades de avanços mais democráticos, e como estes são traduzidos, ou como apontam as possibilidades de superação das barreiras educacionais.

No âmbito dos Estados e Municípios, o processo de reordenamento constitucional, inspirado no princípio da gestão democrática da escola pública, encaminhou-se na linha da reformulação dos conceitos de composição dos Colegiados. Muitas Constituições estaduais em 1989 "definiram aspectos importantes acerca dos seus Conselhos de Educação, tanto no que se refere à

sua composição, quanto às suas atribuições” (OLIVEIRA e CATANI, 1993, p.52). Na composição toma força a representatividade tanto dos setores educacionais como da sociedade civil pelos seus sindicatos e outras entidades.

Assim, é possível que os municípios indiquem em suas legislações, seja na própria Lei Orgânica Municipal, seja em Lei Complementar, a criação de CMEs e definam suas competências, ao mesmo tempo em que indicam uma composição com base na representatividade.

O incentivo à criação dos Conselhos Municipais de Educação está relacionado

(...) tanto com a defesa das idéias municipalistas quanto com as políticas de municipalização do ensino que também constam das pautas das agências internacionais desde a década de 60, correspondendo ao incremento da internacionalização da economia mundial e à opção dos países latino-americanos pelo capitalismo associado dependente que, através de várias organizações internacionais, vem incentivando e sugerindo diferentes formas de descentralização educacional para os países dependentes (DALL'IGNA, 1992, p.60).

Presente na legislação educacional brasileira a partir da década de 70, a proposta da transferência do ensino fundamental para a responsabilidade dos governos municipais destaca-se em momentos históricos: no início da década de 70, após a promulgação da Lei 5692/71; após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e posteriormente com o advento da Reforma do Estado dos anos 90 que possibilitou a organização da Lei do Fundef.

3.3. BREVE HISTÓRICO DOS SISTEMAS DE EDUCAÇÃO:

Os Sistemas Estaduais de Ensino já estavam consolidados desde a década de 60, quando a LDB 4024/61 possibilitou esta organização, porém:

Os Municípios, entretanto, em sua grande maioria, não alcançaram a maturidade e a consciência suficientes para uma atuação organizada, constante, sistemática, em suma autônoma, no campo educacional. Excetuam-se alguns Municípios que por iniciativa própria conseguiram atingir essa condição. Esse quadro, porém, não corresponde às idéias de renomados educadores, como Anísio Teixeira, que sempre defenderam uma destacada presença dos Municípios em educação, sobretudo na educação infantil e no ensino fundamental. Tampouco corresponde aos preceitos constitucionais que definem responsabilidades e reservam recursos aos Municípios para aplicação em educação. (CME⁶¹/SP/2002)

A garantia de que os regimes de colaboração fossem estabelecidos, resultando assim na organização dos sistemas municipais de ensino, é conferida por meio da Emenda Constitucional nº. 14/96, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, e da lei nº. 9394/96, a segunda LDB.

Antes de se verificar do que trata a atual legislação educacional, em relação aos sistemas municipais de educação, faz-se necessário tecer algumas considerações relacionadas aos sistemas de ensino.

Estudos sobre a organização da educação nacional, na forma de sistemas, são caracterizados por apresentarem geralmente um conceito de sistema e de sistema de ensino. A palavra sistema é utilizada em várias áreas do conhecimento e com muitos sentidos diferentes.

Num enfoque funcionalista, é possível que se perceba sistema como a busca do equilíbrio, a adaptação para a ordem, bem ao gosto estático que esta concepção adota. Já num enfoque dialético, um sistema deve ser apreendido em meio a sua contradição como uma busca necessária ao avanço. É necessário termos a compreensão de que não estamos falando de sistemas

⁶¹ Conselho Municipal de Educação de São Paulo.

diferentes; são, na verdade, concepções diferentes acerca de uma mesma realidade. (ABREU, 1998).

A constituição de 1946, que vigorou até 1967, tinha em sua composição um espírito bastante descentralizador. Organizada num momento de redemocratização do país, após a queda do Governo de Getúlio Vargas, em 1945, possibilitou a criação dos partidos políticos, consagrou a democracia representativa, o presidencialismo, o federalismo, as eleições livres e os direitos cívicos. É deste período a legislação educacional, nº. 4.024/61 que aponta a criação dos sistemas, conforme já indicado.

Neste contexto, para Abreu (1998), a criação de sistemas e conselhos estaduais ocorreu como forma de descentralizar a gestão do ensino, que já havia sido apontada pela LDB, de forma a que as relações entre os conselhos dos estados, do Distrito Federal e do Conselho Federal de Educação fossem de articulação, promovendo ações conjuntas para que as interpretações da legislação pertinente ocorressem de forma semelhante, harmoniosa.

Na legislação educacional brasileira é possível encontrar o uso da expressão Sistema de Ensino na Constituição Federal de 1946. É então, a partir deste momento, que os debates, estudos e tentativas de definição se iniciaram.

Um conceito formulado na década de 70, bastante utilizado e citado por vários autores, é o da professora Esther de Figueiredo Ferraz, conselheira do Conselho Federal de Educação, apresentado na IX Reunião Conjunta dos Conselhos de Educação, em 1972.

A professora Esther, após analisar a posição de vários educadores, propôs a seguinte definição para sistema de ensino de um país: *Realidade educacional complexa e, muitas vezes, ao extremo diversificada, que adquire unidade, coerência e sentido na medida em que, trabalhada pelas*

normas traçadas pela autoridade competente, se deixa conduzir em direção aos fins que esse país julga deve atingir pela educação. (CME/SP/2002)

Os vários componentes de um sistema de ensino, como recursos, rede física, suporte normativo e os fins educativos que a sociedade almeja podem ser deduzidos deste conceito.

Sistema de Ensino, para Azanha⁶² (1992), “não se refere a conjunto ou rede de escolas ou de instituições educacionais, mas sim ao conjunto de normas de organização”, necessitando de “articulação entre as normas que, no seu conjunto, caracterizariam o sistema de ensino e ordenariam a organização e o funcionamento da rede de escolas de todos os níveis”.

Em Santa Catarina, as constituições anteriores a CE de 1989 apontavam que o ensino municipal obedeceria ao sistema educacional do Estado (CE/SC/47, art. 198; CE/SC/67, art. 17; CE/SC/70, art. 17 – esta última fixou em 20% o investimento do município, com o ensino primário).

A Constituição Estadual catarinense de 1989 aponta de forma indireta a existência de sistemas municipais, mesmo sem definir claramente o que estes venham a ser:

Art. 167 – O estado aplicará anualmente vinte e cinco por cento no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento de seu sistema de ensino.

§ 4º - para garantir o disposto no art. 163⁶³, o Estado, além da concessão de bolsas de estudo, prestará assistência técnica e financeira:

I – **aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino;**

II – às escolas comunitárias, filantrópicas e confessionais, nos termos da lei;

⁶² In: CEE/SP nº. 02/92, de 1º de abril de 1992, sobre organização do sistema estadual de ensino, elaborada pelo conselheiro e professor José Mário Pires Azanha.

⁶³ O artigo 163 citado, trata do dever do Estado com a Educação.

III – às escolas da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade nos municípios onde não houver oferta de ensino público no mesmo grau ou habilitação.

Se aliarmos a esta medida as observações de Valle (1996), com referência à manifestação do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina sobre a criação de conselhos municipais⁶⁴, poderemos apontar então que a legislação maior de Santa Catarina, assim como as deliberações do CEE não indicaram diretamente a criação de sistemas municipais de educação em Santa Catarina no período anterior a LDB/96, porém levantaram a possibilidade para que eles pudessem vir a ser criados.

Ao mesmo tempo que, usando a sistemática de convênios, o Estado catarinense, desde a década de 70, induziu a municipalização do ensino de 1º Grau por meio da descentralização (como apontado anteriormente), também continuou centralizador naquilo que se refere à normatização e delegação de competências, indicando as responsabilidades dos municípios, e exigindo a participação das decisões tomadas de forma centralizada e unilateral.

Romualdo Portela Oliveira, analisando a questão da transferência de redes sem a devida discriminação dos recursos necessários - onde a esfera que passa a responsabilizar-se pela gestão, não tem garantia de que os recursos serão repassados e se os prazos serão cumpridos – afirma que:

Por esse mecanismo, se houver transferência de redes a esfera que fizer a transferência se desobriga de suas responsabilidades, reservando para si as tarefas de repasse de recursos, a fiscalização, a avaliação, a normatização, etc., mas, objetivamente, desresponsabilizando-se do atendimento e da garantia de manutenção de padrões de qualidade de prestação dos serviços educacionais. (1997, p. 180-181)

⁶⁴ Valle aponta que, “(...) segundo comissão de estudos (do CEE/SC), nenhum órgão colegiado municipal fora criado, embora diversos municípios o tivessem solicitado.”(1996, p. 106) Esta autora afirma logo adiante que, em sua “ (...) análise da legislação e das considerações, apresentadas pela comissão de estudo, permite inferir que a criação dos Conselhos Municipais de Educação não foi estimulada pelo Conselho Estadual de Educação.” (1997, p. 107).

Ao mesmo tempo que descentraliza o atendimento, centraliza a normatização que rege justamente aquela parcela do ensino, da qual está se "desobrigando", o ensino fundamental.

Ao município, após a LDB nº. 9394/96, é facultado permanecer ligado ao Sistema Estadual ou criar seu próprio sistema, porém uma vez criado o seu sistema ela necessita criar o Conselho Municipal. Conselhos Municipais podem ser criados mesmo que os municípios continuem ligados ao Sistema Estadual, porém as atribuições serão diferentes.

Um sistema, conforme a análise precisa de Saviani é "uma unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante". (1981, p. 75)

Em relação ao termo estrutura, que muitas vezes é utilizado associado a sistema, Saviani (1981) acrescenta que também se refere a um conjunto de elementos, mas não preenche o requisito de coerência e não preenche o quesito de intencionalidades, apresentando-se de forma desarticulada.

Essa falta de articulação é assim tratada por Bordignon:

A visão patrimonialista das redes públicas de ensino complica as relações intergovernamentais (...) e não permite um planejamento articulado e coerente dos serviços educacionais, resultando atomização e/ou duplicação das ações. (1989, p. 7)

Na atual organização administrativa verifica-se a existência de mais de 5.000 municípios no Brasil. No entanto, quando se analisa, deste total, onde há Sistemas Municipais ainda que a legislação garanta tal possibilidade, pode-se ver que não é muito grande o número de Sistemas Municipais de Ensino. Tudo isso se considerarmos os dados coletados pelo Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação – SICME, através de pesquisa realizada no período de 2003-2004 e divulgada em março de 2005.

A referida pesquisa traçou um mapeamento nacional da existência de Sistemas Municipais de Educação, Conselhos Municipais de Educação e Planos Municipais de Educação.

Na tabela a seguir estão os dados disponibilizados:

Tabela 6 - Situação dos municípios brasileiros quanto a existência de SME, PME e CME criados legalmente													
Estado	Sigla	Total de municípios no estado	Municípios cadastrados		Há lei que cria CME			Há lei que cria SME			Há lei que cria PME		
			Nº	%	Nº	%	%ii ⁶⁵	Nº	%	%ii	Nº	%	%ii
Acre	AC	22	15	68	1	7	5						
Alagoas	AL	102	37	36	15	41	15	10	27	10	2	5	2
Amapá	AP	16	6	38	3	50	19	4	67	25	1	17	6
Amazonas	AM	62	17	27	12	71	19	10	59	16	5	29	8
Bahia	BA	417	157	38	131	83	31	91	58	22	21	13	5
Ceará	CE	184	58	32	30	52	16	17	29	9	10	17	5
Espírito Santo	ES	78	47	60	40	85	51	7	15	9	7	15	9
Goiás	GO	246	101	41	97	96	39	45	45	18	27	27	11
Maranhão	MA	217	55	25	23	42	11	16	29	7	18	33	8
Mato Grosso	MT	139	48	35	24	50	17	12	25	9	3	6	2
Mato Grosso do Sul	MS	77	47	61	17	36	22	17	36	22	1	2	1
Minas Gerais	MG	853	301	35	219	73	26	89	30	10	42	14	5
Pará	PA	143	37	26	16	43	11	8	22	6	6	16	4
Paraíba	PB	223	75	34	42	56	19	20	27	9	8	11	4
Paraná	PR	399	176	44	47	27	12	23	13	6	11	6	3
Pernambuco	PE	185	116	63	78	67	42	12	10	6	4	3	2
Piauí	PI	222	65	29	15	23	7	16	25	7	12	18	5
Rio de Janeiro	RJ	92	59	64	56	95	61	51	86	55	4	7	4
Rio Grande do Norte	RN	167	66	40	57	86	34	29	44	17	36	55	22
Rio Grande do Sul	RS	497	291	59	269	92	54	106	36	21	29	10	6
Rondônia	RO	52	23	44	4	17	8	10	43	19	6	26	12
Roraima	RR	15	5	33	2	40	13	2	40	13	0	0	0
Santa Catarina	SC	293	181	62	177	98	60	131	72	45	28	15	10
São Paulo	SP	645	334	52	319	96	49	170	51	26	93	28	14
Sergipe	SE	75	32	43	15	47	20	12	38	16	4	13	5
Tocantins	TO	139	76	55	42	55	30	29	38	21	14	18	10
Região Centro-Oeste	CO	462	196	42	138	70	30	74	38	16	31	16	7
Região Nordeste	NE	1792	661	37	406	61	23	223	34	12	115	17	6
Região Norte	NE	449	179	40	80	45	18	63	35	14	32	18	7
Região Sudeste	SE	1668	741	44	634	86	38	317	43	19	146	20	9
Região Sul	SE	1189	648	54	493	76	41	260	40	22	68	10	6
Resultado no Brasil		5560	2425	44	1751	72	31	937	39	17	392	16	7

Fonte: SICME/MEC e adaptação da autora.

⁶⁵ Na tabela original desta pesquisa, tal coluna não existe, foi acrescentada, pela autora, para confrontar os dados em relação ao número de municípios brasileiros, e não somente em relação aos municípios cadastrados. Pode-se perceber que o universo de municípios cadastrados ainda é pequeno: 44% dos

Dos 5.560 municípios brasileiros, 2.425, perfazendo 43,61% dos municípios, ou seja, menos da metade deles responderam ao cadastro a partir do qual se constitui a base da pesquisa.

Em relação aos sistemas municipais de ensino, 937 municípios responderam que possuem, o que equivale dizer 39 % dos municípios cadastrados, ou seja, 17% dos municípios brasileiros contam com sistemas municipais de ensino. O número é menor que o de Conselhos Municipais de Educação. Existem no país hoje 31% de municípios que possuem este órgão colegiado. Em relação ao número de cadastrados pelo SICME, a margem é de 44%.

Os planos municipais de educação já foram elaborados em 392 municípios, o que significa 16% dos municípios cadastrados, ou então, 7% do total de municípios brasileiros.

Se for levado em conta que grande parte dos municípios brasileiros possui população na faixa de até 20.000 habitantes, podemos considerar que a existência de sistemas não se dá apenas em municípios com grandes faixas populacionais.

3.4. AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA CRIAÇÃO DE CONSELHOS

Os conselhos, de um modo geral, entendidos como espaço democrático de tomada de decisões, têm sido criados em sua maioria pela ação governamental e não pela sociedade civil, e são órgãos que recebem o maior número de participações externas às estruturas governamentais. Apesar de

municípios; porém, é a maior referência para discutir estes componentes (SME, CME, PME), haja vista até o momento não se dispor de nenhuma outra pesquisa oficial tão abrangente.

não serem instâncias administrativas governamentais, eles são organizados e constituídos em razão de determinação legal, como é o caso do Conselho do Fundef, e da Merenda Escolar, e outros conselhos sociais como o Conselho Tutelar e o dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Apesar de alguns autores como GOHN (2001) afirmarem que a necessidade de implantação desses conselhos reflete uma aspiração da sociedade civil, é importante destacar que não é essa que toma a iniciativa e nem tem o poder para criar um conselho. Esse precisa ser criado respeitando-se às normas legais que lhe possibilitam existência.

No ato de criação de um Conselho Municipal existem vários “inspiradores”, pois não existe um documento padrão que sirva para a criação desses. São organizados regimentos internos de acordo com o disposto na LDB, nos conselhos estaduais e em Conselhos Municipais criados anteriormente.

Quando a possibilidade dos municípios criarem seus Sistemas Municipais e Conselhos surgiu (Lei nº. 9394/96), o Conselho Nacional de Educação⁶⁶ pronunciou-se a respeito através dos seguintes pareceres: Parecer nº. 01/97 de 26/02/97 que trata de Sistemas e Instituições de Ensino; Parecer nº. 05/97 de 7/5/97 – Proposta de Regulamentação da Lei 9394/96 e Parecer nº. 12/97 de 08/10/97, que trata de Conselhos Estaduais de Educação e outros.

O ano de 1997 foi de trabalho intenso para o CNE, uma vez que cabe a este órgão colegiado a regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases aprovada no final do ano de 1996, e que apontou significativas mudanças no ensino brasileiro, como por exemplo, a ampliação do número de dias letivos de 180

⁶⁶ O Conselho Nacional de Educação foi criado em 1995.

para 200, os estudos de recuperação, a frequência escolar, dependências, educação de jovens e adultos e a organização dos sistemas de ensino.

Especificamente sobre os Sistemas Municipais de Educação e Conselhos Municipais de Educação, os três pareceres apresentam um mesmo direcionamento: entendem que é necessário um tempo de adequação e estruturação para que os municípios os criem, e “enquanto as providências necessárias não se concretizarem, os municípios observarão as normas estaduais vigentes, mesmo consideradas as competências⁶⁷ relacionadas no artigo 11 e abrangência do artigo 18”. (BRASIL, CNE, parecer nº. 01/97).

Indica também que as vinculações continuam até que a “decisão do município tenha sido comunicada ao respectivo Conselho Estadual de Educação. Dentro de sua liberdade para **organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições dos seus sistemas de ensino** os municípios observarão as **políticas e planos nacionais da União e dos Estados.**” (BRASIL, CNE, parecer nº. 05/97). (grifos dos autores)

Em relação ao período de adaptação, a LDB indica em seu artigo 88 que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adaptarão sua

⁶⁷ Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único – os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino, ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos municipais de educação.

legislação educacional e de ensino às disposições desta lei no prazo máximo de um ano, a partir da data de sua publicação.” Dessa forma, aponta a direção de que no ano de 1998 a organização de um novo regime a ser adotado pelos estabelecimentos de ensino esteja efetivado.

No caso de Santa Catarina, a criação de Conselhos Municipais aconteceu anteriormente à LDB/96, mas percebe-se que os Conselhos passaram por um processo de renovação / recriação, uma vez que esta nova lei permitiu a esses a possibilidade de normatizar o sistema, além de autorizar o funcionamento de instituições, situações estas que segundo a legislação anterior só ocorreria por delegação do Conselho Estadual.

Com a nova LDB, o entendimento de delegação de competências para os sistemas envolve também os Conselhos Municipais, “tendo os municípios as competências que a lei lhes outorga, não há que se falar em **delegação de competências** a não ser as que lhe são inerentes”. (BRASIL, CNE, parecer nº. 12/97). (grifos dos autores)

Tal posicionamento do Conselho Nacional deve-se ao fato de que muitas consultas foram dirigidas a este órgão para esclarecimento de tal situação, e o relator assim continua o seu parecer:

(...) com certeza, ainda muitas outras dúvidas haverão de ser levantadas ao longo do processo de implantação do novo regime. O diálogo e a troca de experiências entre o CNE, os Conselhos Estaduais de Educação, os Conselhos Municipais, onde os sistemas de ensino neste nível forem criados, bem como entidades da natureza do CONSED, da UNDIME e outras, resultará em construtivo e eficiente instrumento visando à identificação e a superação dos problemas que ainda ocorrerão no processo em curso. (BRASIL, CNE, parecer nº. 12/97)

O assunto continuou gerando polêmica. Até o presente momento, em consulta ao site do CNE, é possível perceber que existem dúvidas quanto à organização/criação dos Sistemas Municipais de Educação e dos Conselhos Municipais de Educação, principalmente em relação à autorização e credenciamento das instituições de educação infantil.

Além do Conselho Nacional, o Ministério da Educação, em seus materiais de apoio aos municípios, abraçou a bandeira dos Conselhos. Em 1993, na gestão do presidente Itamar Franco, o ministro da educação Murilo de Avellar Hingel desenvolveu e propagou junto com sua equipe um material denominado “Todos pela educação no município”. Esse material, como o próprio nome já expressa, é decorrente das políticas para educação nos anos 90, pós Conferência Mundial pela Educação, em Jontien.

Tal instrumento apresenta a idéia central de que no município todos serão responsáveis pela educação ou devam aprender a sê-lo. Dividida em duas partes, o primeiro fascículo é destinado aos dirigentes e gestores da educação municipal, e o segundo destinado à comunidade.

Aponta um posicionamento de que o cidadão comum pode e deve participar nas tomadas de decisões sobre o ensino fundamental através da garantia da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 204 assegura a participação do povo na elaboração e controle das políticas sociais em todos os níveis. Decisões sobre educação pública fazem parte das políticas sociais. A participação deve se dar de forma representativa, em conselhos, formados por representantes do governo e da população.

Os Conselhos Municipais de Educação são sugeridos de forma ainda bastante sutil, pois não existe um capítulo ou um texto específico destinado a

este fim, e sim algumas orientações sobre a importância do papel da sociedade na gestão da educação. O que se percebe com esse material é que nesta retomada democrática que o país viveu é o governo que lembra o povo quais são os seus direitos. Cumpre bem o papel de cartilha pois além de bastante ilustrada é bastante didática.

O livro intitulado “*Todos pela educação no município*” apresenta-se à comunidade como uma relação necessária para que os administradores possam fazer o melhor pela educação no município. Em relação à comunidade, o primeiro aspecto apontado é possibilitar que a comunidade possa utilizar o espaço escolar.

Em relação aos Conselhos dos direitos da Criança e do Adolescente, tal material apresenta anexado modelos de anteprojetos de lei de Conselhos Escolares e também orientações e sugestões com relação a maneira de ampliar participação dos cidadãos. Em relação aos Conselhos Municipais de Educação, sugere-se que nos municípios em que ainda não tenham sido criados, a população reivindique junto aos vereadores para que, através de lei, o criem. Essa é uma visão que evoca um sentido mais político, colocando o conselho como um espaço de discussão das políticas educacionais.

Suas atribuições, segundo tal orientação, são:

- Definir as políticas educacionais do município (construções escolares, formação e salários de professores, compra de material didático e livros.);
- Tornar possível integrar e avaliar o trabalho das Escolas Estaduais, Municipais e Particulares.
- Discutir e aprovar o Plano Municipal de Educação. (BRASIL, 1993, p. 83)

Segundo essa orientação, o Conselho terá função deliberativa e será formado por representantes da Secretaria Municipal de Educação e donos de escolas particulares, bem como de representantes de professores da rede

municipal e particular, representantes de alunos, empresários, sindicalistas de entidades ligadas à educação, mas que não pertencem ao governo.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, em seus primeiros anos, organizou e consolidou um programa de apoio aos secretários municipais de educação – PRASEM, em parceria com o Banco Mundial e Unesco, e que compõe um projeto maior, denominado FUNDESCOLA⁶⁸. Esse programa possuía o objetivo de transmitir aos dirigentes municipais de educação um amplo conjunto de informações organizadas e sistematizadas com base na legislação vigente e nas políticas educacionais voltadas ao fortalecimento da escola. Dessa forma, acontecem atualizações e capacitações para os Secretários Municipais de Educação nas questões relacionadas à gestão administrativa, financeira, orçamentária, organizacional, pedagógica e de recursos humanos e materiais.

Para seus organizadores:

A idéia é a de que, tendo acesso à formação específica, os dirigentes possam refletir sobre o papel estratégico que exercem na liderança de processos voltados ao planejamento, à execução e à avaliação de políticas educacionais, especialmente no sentido de fazer avançar a democracia, a qualidade social da educação e o desenvolvimento – humano, social e econômico – em toda a nação brasileira. (MEC, 2001, p. 12-13)

Esse programa destaca-se como incentivador dos Sistemas Municipais de Ensino e dos Planos Municipais de Educação e visa subsidiar os Municípios

(...) como uma fonte permanente de consulta sobre as políticas e programas do Ministério da Educação, que estimulam a autonomia escolar, a descentralização e colaboração entre governos, além de modernização da gestão educacional. (MEC, 2001, p. 7)

⁶⁸ Para maior compreensão do tema, sugere-se a leitura de: OLIVEIRA, João Ferreira de, FONSECA, Marília e TOSCHI, Mirza Seabra. **O programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência - a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas.** *Educ. Soc.*, Jan./Abr. 2005, vol.26, nº.90, p.127-147. ISSN 0101-7330.

A organização da educação é tratada nos documentos do PRASEM⁶⁹, em especial no Guia de Consulta. Nele é possível encontrar textos que orientam a forma como os Secretários Municipais de Educação “podem” administrar a sua rede de ensino, basicamente em todos os sentidos: ampliação do atendimento educacional; redistribuição de responsabilidades entre Estados e Municípios; as incumbências do município; as possibilidades de organização da educação do município, passando pelos aspectos da gestão da educação, formação de professores, avaliação de desempenho, financiamento, planejamento, plano de carreira, gestão de recursos materiais e também a Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros.

Em recente trabalho, Soares (2005), cita a análise do documento do PRASEM, feita por Santos (2004), e que ressalta o aspecto de que tal documento foi elaborado em um governo conservador.

Seria importante lembrar que o PRASEM foi gestado num governo conservador, dessa maneira suas propostas apesar de assumirem uma aparência democrática exigem que se reconheça e posicione-se diante das diferentes formas de conceber a descentralização que tentam tornar-se hegemônicas no espaço municipal. Uma decorrente das reformas educacionais impostas pelos organismos internacionais que tendem a se expressar nas orientações oficiais (descentralização administrativa - autoritária) e outra gerada na e pela organização da sociedade civil (descentralização de poder - democrática) (SANTOS apud SOARES, 2005, p.248)

Nesse sentido, para Soares (2005) o documento do PRASEM instrumentaliza os Municípios, mas seu principal objetivo é efetivar políticas organizadas pelo Banco Mundial e outros organismos internacionais que são adotadas pelo governo brasileiro, e que visam descentralizar o ensino, ou seja, passar a responsabilidade pelo Ensino Fundamental cada vez mais para os Municípios.

⁶⁹ Para fins deste trabalho estamos usando a 3ª edição do documento Guia de Consulta do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III, publicada em 2001.

Mais recentemente, no governo atual, são desenvolvidas ações de acordo com informativo da Secretaria de Educação Básica, “..., com o propósito de democratizar a gestão e incentivar a participação da sociedade na vida da escola” (BRASIL, 2005, *home-page*). Para tanto, são desenvolvidos vários Programas: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Escolares, Programa Escola de Gestores de Educação Básica e, novamente, reaparece o *Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação* (PRASEM).

No início do governo presente, deu-se continuidade ao uso e propagação do material do PRASEM, editado no governo de Fernando Henrique Cardoso. Na segunda parte de seu mandato, o governo, de Luís Inácio da Silva “reestilizou” o PRASEM, criando o PRADIME, que retoma, com nova denominação e poucos novos conteúdos, o material editado anteriormente, em 1997, 1999 e 2001, pelo PRASEM. Alega o novo governo que a “nova denominação traz em si uma especial deferência à UNDIME. Já os novos conteúdos avançam em direção ao contexto educacional da atualidade, incorporando acúmulos das diferentes edições do PraseM.” (MEC, 2005, *home page*).

O documento do PRADIME que se apresenta na atual gestão é basicamente o mesmo. A pergunta que fica é: Quais as razões para um governo supostamente democrático popular continuar usando este documento, organizado por um governo neoliberal? E mais, será que o atual governo espera as mesmas coisas da educação e da sociedade, como foi no governo anterior?

Ao realizar entrevista com a dirigente da UNDIME, esta apontou que a base de todas as capacitações oferecidas em Santa Catarina vêm do PRASEM:

Uma vez que existe este documento, rico, que contempla uma gama enorme de informações, que na prática, no dia-a-dia faltam para o secretário e sua equipe, tenho certeza que ele é uma opção interessante, até por que não tem outro. E a gente, além de usar o material, tem o privilégio muitas vezes de ter encontros em que o próprio pessoal está com a gente. Tem vários daqueles nomes lá do Guia, que já estiveram trabalhando com a gente aqui nas nossas reuniões com os dirigentes. (U)

Essas reuniões citadas, na verdade, são encontros promovidos pela UNDIME em forma de minicursos, nos quais se desenvolvem e se treinam os secretários para as questões mais urgentes apontadas pela própria direção da UNDIME, ou pela reivindicação dos Secretários.

O material do PRASEM, utilizado pela UNDIME em suas capacitações, além de trazer textos que discutem questões do ensino, já anteriormente citadas, traz também instrumentos que os municípios podem usar na elaboração/criação de suas legislações educacionais, como é o caso do Sistema Municipal de Ensino, que o documento sugere em uma minuta de lei.

Em relação ao Conselho Municipal de Educação, esse documento aponta os conteúdos mínimos ⁷⁰ para a lei municipal, que reproduzimos no quadro a seguir:

De acordo com a forma de conceber o CME - amplitude de sua participação no funcionamento do Sistema Municipal de Ensino -, a respectiva lei há de disciplinar os conteúdos (aspectos) pertinentes, levando em conta ao menos os seguintes: *
Caracterização; Natureza; Funções;
Atribuições: fixar normas, aprovar, decidir, autorizar, manifestar-se previamente, ser ouvido, etc.;
Composição, qualificação dos conselheiros, quem indica, quantos e de que, forma, quem nomeia, existência de suplentes;
Duração dos mandatos, recondução, data pré-estabelecida para o término do mandato, substituição periódica dos conselheiros em percentuais;
Prazos para indicação, para nomeação dos indicados, para posse dos nomeados;
Preenchimento de vaga por renúncia, morte, etc.;
Incompatibilidades com as funções de conselheiro;
Interesse público da função de conselheiro;
Sede do CME;
Número mínimo de reuniões por período (semana/mês/semestre...);
Número máximo de reuniões mensais remuneradas; valor do 'jeton';
Ressarcimento de despesas de transporte e hospedagem, se e quando ocorrerem;
Local de funcionamento e infraestrutura;
Pessoal de apoio técnico e administrativo (previsão e forma de provimento);
Recursos financeiros para o funcionamento;
Disposições transitórias (por exemplo: definição de mandatos menores para garantir renovação parcial do colegiado).
Observação: Ao tratar da definição das atribuições do CME, devem ser considerados os seguintes artigos da Lei Federal nº. 9.394 - LDB, de 20/12/96: 11, III e IV (em relação à autonomia pedagógica); 23, § 2º; 24, II e III e VI; 25 e parágrafo único; 26; 28; 32, § 2º; 33 (com a redação dada pela Lei Federal nº. 9.475/97 ensino religioso); 38; 59, I a V; 60; 67, parágrafo único; 78 e 79; 80, § 3º; 81; 82; 87; § 2º e 30; 88, § 1º; 90. Além disso, considerar também o artigo 4º § 3º, da Lei Federal nº. 9.424 - FUNDEF, de 14/12/96.
Quadro 4 - Conteúdos Mínimos para lei municipal de criação de Conselhos Municipais de Educação Fonte: Guia de Consulta do PRASEM III, 2001. (adaptado pela autora)

Ao indicar uma estrutura mínima de composição de conselho, o PRASEM sugere aos municípios uma estrutura que possa ser utilizada, organizada por técnicos contratados pelo Ministério da Educação, esperando-se que assim, esteja bem fundamentada legalmente. É importante destacar

⁷⁰ Material sugerido no Guia, é de: Seide, Roberto Guilherme. Conselho Municipal de Educação- Roteiro-Sugestão para a Lei Municipal. Subsídios para a Instituição do Sistema Municipal de Ensino do Rio

que mesmo sendo considerado um apoio, esta proposta não pode substituir a discussão democrática com a sociedade civil, levando em conta as características que cada realidade municipal apresenta.

Causou surpresa localizar nesse material as seguintes expressões: **reuniões mensais remuneradas e valor do jeton**. Outros documentos que falam sobre conselhos municipais, indicam que os conselheiros desempenham um papel **considerado de importante relevância**, porém não remunerado. Voltaremos a tratar deste aspecto no quarto capítulo.

Este capítulo abordou o caminho histórico percorrido pelos Conselhos de Educação, especialmente os Conselhos Municipais de Educação de Santa Catarina, criados junto com o processo de municipalização do Ensino Fundamental neste estado. Examinou-se também, brevemente, um pouco da história de criação dos Sistemas Municipais de Ensino.

Ainda em relação aos conselhos, optou-se por fazer um resgate das ações governamentais que possibilitaram a criação de Conselhos de Educação, especialmente as do governo federal, enfocando-se a participação do PRASEM como instância indutora de criação de sistemas e conselhos, uma vez que distribui modelos de criação, em um manual (cartilha), e capacita os secretários para tanto.

As análises realizadas até aqui, servirão de base para as discussões que serão feitas no próximo capítulo deste trabalho, e que procuram aprofundar as razões da constituição dos Conselhos, seus limites e possibilidades.

CAPÍTULO 4 – CONHECENDO AS RAZÕES E COMPREENDENDO POSSIBILIDADES E LIMITES DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA.

4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

Ao final do terceiro capítulo, apontou-se que os Conselhos Municipais de Educação surgiram em Santa Catarina fortemente influenciados pelas ações dos convênios de municipalização do ensino fundamental, e que estes não previam a criação dos Sistemas Municipais de Ensino nos mesmos moldes.

Neste quarto capítulo será apresentado o exame da constituição dos Conselhos Municipais de Educação nos Municípios que compuseram esta parte da investigação. Importante destacar que, de acordo com a abordagem realizada nos capítulos anteriores, a relação entre descentralização e democracia não é linear. As condições sociais, econômicas e políticas existentes em determinado local e tempo histórico fazem parte de sua construção que é, em suma, uma construção político-institucional. Portanto, após termos analisado como a descentralização do ensino ocorreu em nosso estado, faz-se necessário examinar se foram, e como foram implementados os mecanismos que dela decorreram, quais sejam, os Conselhos Municipais de Educação, objetos centrais do presente estudo.

A partir de retomada realizada no capítulo anterior sobre o processo de descentralização do ensino em Santa Catarina, em particular no que diz respeito à municipalização do ensino e a constituição dos Conselhos Municipais de Educação, serão analisadas as razões que levaram os

municípios pertencentes à Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC e da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí– AMAVI a implementar os seus Conselhos Municipais de Educação e os limites e possibilidades de suas ações para o avanço democrático.

É possível perceber que esses estão organizados em diferentes associações de municípios, além de possuírem realidades demográficas diferentes, uma vez que estão inseridos municípios metropolitanos, capital e interior.

As associações de municípios de Santa Catarina são formadas, levando-se em conta as proximidades geográficas entre os territórios municipais, e existem como forma de impulsionar o desenvolvimento da região por meio da ajuda mútua, nos assuntos de interesse das administrações municipais.

O quadro a seguir apresenta a atual configuração das Associações de Municípios de Santa Catarina:

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	SIGLA	Nº DE MUNICÍPIOS
DA FOZ DO RIO ITAJAÍ	AMFRI	11
DA REGIÃO CARBONÍFERA	AMREC	10
DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS	GRANFPOLIS	22
DA REGIÃO DE LAGUNA	AMUREL	17
DA REGIÃO DO CONTESTADO	AMURC	07
DA REGIÃO SERRANA	AMURES	18
DO ALTO IRANI	AMAI	14
DO ALTO URUGUAI CATARINENSE	AMAUC	16
DO ALTO VALE DO ITAJAÍ	AMAVI	28
DO ALTO VALE DO RIO DO PEIXE	AMARP	18
DO ENTRE RIOS	AMERIOS	16
DO EXTREMO OESTE CATARINENSE	AMEOSC	19
DO EXTREMO SUL CATARINENSE	AMESC	15
DO MÉDIO VALE DO ITAJAÍ	AMMVI	14
DO MEIO OESTE CATARINENSE	AMMOC	13
DO NORDESTE DE SANTA CATARINA	AMUNESC	11
DO NOROESTE CATARINENSE	AMNOROESTE	07
DO OESTE DE SANTA CATARINA	AMOSC	20
DO PLANALTO NORTE CATARINENSE	AMPLA	04
DO PLANALTO SULCATARINENSE	AMPLASC	07
DO VALE DO ITAPOCU	AMVALI	07
MUNICÍPIOS NÃO FILIADOS A NENHUMA ASSOCIAÇÃO		01
TOTAL	21	293

QUADRO 5 - Associações de Municípios Catarinenses em relação à região que pertencem e o número de municípios que a compõem.

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1998-1999- Instituto Cepa/SC.

Serão considerados na análise dos dados da investigação os seguintes elementos⁷¹: quais os objetivos da constituição dos Conselhos Municipais de Educação; quais os avanços decorrentes de sua implantação; como é a composição do conselho, escolha do presidente, tempo de mandato e quais as principais atribuições que esses conselhos possuem.

No decorrer da análise, tentar-se-á examinar se, no conjunto, tal política tem contribuído para a democratização das relações de poder e, conseqüentemente, de maior participação da sociedade nos rumos da educação municipal. Para tanto, as categorias autonomia, participação e democratização aparecem como elementos basilares na compreensão dos dados empíricos. Sendo assim, o significado desses termos foi localizado em autores como Bordenave (1985); Formosinho (1986); Santana (1993); Pires (1993); Gonçalves (1994); Verza (2000) e Coutinho (2000), com o intuito de ao longo do texto, inferir se está ocorrendo ou não um processo de democratização das decisões nesses conselhos municipais.

No final do capítulo, será enfocada uma análise sobre a participação que o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (PRASEM) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) desempenharam na implementação dos Conselhos Municipais de Educação no Estado de Santa Catarina.

A abordagem teórico-metodológica da concepção dialética materialista-histórica na análise dos dados procurou descortinar os fatos para além dos objetivos proclamados, buscando a compreensão dos seus fundamentos e os

⁷¹ Os elementos mencionados no texto foram organizados a partir do roteiro das entrevistas semi-estruturadas.

interesses por vezes contraditórios que se fizeram presentes no processo de constituição dos Conselhos Municipais de Educação.

Assim, o que se pretende apreender são as razões, limites e possibilidades que levaram estes municípios a constituírem os seus Conselhos Municipais de Educação. Neste trabalho, far-se-á o esforço de olhar para além das razões anunciadas quanto a constituição dos Conselhos e, ao mesmo tempo, buscar-se-á analisar se essa política educacional tem contribuído para o avanço do processo de democratização.

Para dar início à coleta de dados, contactou-se a União Nacional de Conselhos Municipais de Educação – UNCME, tendo por objetivo verificar quantos Municípios haviam constituído o Conselho Municipal de Educação no Estado de Santa Catarina. Como primeiro resultado, foi detectada a existência de 177 conselhos de educação. Esse número é apontado pela UNCME em decorrência de pesquisa realizada pelo Ministério da Educação, citada anteriormente⁷². Para complementar as informações necessárias à investigação, foi elaborado e encaminhado via e-mail um questionário com perguntas sobre dados gerais aos 293 Municípios de Santa Catarina. Como resultado, 48 municípios (16,4%) responderam à pesquisa que foi encaminhada via e-mail. Até o presente momento, fevereiro de 2006, todos os 48 municípios (100%) possuem Conselho Municipal de Educação; 42 dos 48 municípios (87,5%) constituíram os Sistemas Municipais de Ensino; os outros 6 (12,5%) municípios possuem Conselho, porém continuam vinculados ao

⁷² A busca para localizar o número de conselhos, encontrou dados pouco precisos. No site do Conselho Estadual de Educação é possível identificar 274 conselhos e 134 sistemas. A UNCME/SC possui um cadastro de conselhos municipais que aponta 178 participantes. Como se pode perceber os dados não coincidem, e optamos em utilizar a única amostragem divulgada oficialmente que é a da pesquisa do SICME/MEC-2005, com 177 conselhos e 131 sistemas. A Secretaria Estadual de Educação/SC foi

Sistema Estadual de Ensino e, 243 (83,6%) municípios não responderam à pesquisa.

Após essa etapa inicial em que foram enviados questionários a todos os 293 municípios, foi possível identificar três regiões geográficas distintas do estado em que houve maior participação. Optou-se, então, em continuar a busca de informações nos municípios que demonstraram maior receptividade à pesquisa e onde fosse possível o acesso a informações documentadas. Dessa forma, elegeu-se duas regiões, a saber: Alto Uruguai Catarinense e Alto Vale do Itajaí. Para fins desta pesquisa, identificaremos estes dois campos pelas siglas que congregam os municípios regionalmente: AMAUC e AMAVI. Os municípios integrantes desta pesquisa (trinta e dois) correspondem a 72,7% dos associados (quarenta e quatro) ligados a estas entidades regionais.

Outro importante procedimento de pesquisa utilizado foi o acompanhamento do I Fórum dos Conselhos Municipais de Educação da região da AMAUC, que aconteceu em outubro de 2005. A oportunidade de contato direto com conselheiros, secretários, presidentes dos CMEs, e o registro de suas manifestações, foi um subsídio importante para este estudo. Em virtude dos prazos para a defesa da dissertação, a data final que delimitou essa parte do estudo foi dezembro de 2005.

Para obter o maior número de informações sobre quais os objetivos e como foi o processo de constituição dos Conselhos Municipais de Educação, nas duas regiões, optamos ainda pela realização de entrevistas semi-estruturadas, com os Secretários Municipais de Educação (cinco), Presidentes de Conselho (sete) e Conselheiros (doze) de Conselhos Municipais de

contatada, mas respondeu não possuir dados oficiais para disponibilizar, assim como o Conselho Estadual de Educação/SC.

Educação e que estão desempenhando suas funções atualmente nestes respectivos órgãos. Além disso, foi possível coletar depoimentos de ex-secretários municipais de educação (três), de ex-presidentes de conselhos (quatro), e técnicos de educação (dois) que estiveram a frente do processo de efetivação em alguns dos municípios que constituíram os seus Conselhos Municipais de Educação. E, ainda, foi realizada uma entrevista com membro da então direção da União dos Dirigentes Municipais de Educação do Estado de Santa Catarina (UNDIME-SC) que estava à frente da instituição no período de abril de 1999 a abril de 2001, e que esteve na composição da direção estadual, no período anterior, de abril de 1997 a abril de 1999, para verificar se a entidade tinha uma política direcionada à implementação dos Conselhos Municipais de Ensino e Sistemas Municipais de Educação em Santa Catarina.

As entrevistas foram realizadas em horários pré-definidos e nos municípios de origem dos entrevistados, tendo sido gravadas com o objetivo de ser fiel aos relatos. Todas as entrevistas realizadas (trinta e quatro) foram transcritas para o procedimento de análise dos dados. A partir daí, as entrevistas foram agrupadas em cada um dos seus segmentos por questões, assinalando o que pareceu ser interessante e, ou explicativo, nas falas dos entrevistados. Após ter sido elaborado um quadro que configurou a compreensão de cada um dos segmentos, procurou-se identificar o que parecia ser a compreensão do “conjunto”, da “maioria” ou, “diferente” no total das falas. A partir disso, as entrevistas foram confrontadas.

Diferentes olhares sobre a política de constituição dos Conselhos Municipais de Educação serão apontados, pois as análises levam em consideração tanto o fato de os roteiros das entrevistas terem questões

semelhantes quanto o das amostras serem formadas por pessoas que revelam posições, compreensões e opções políticas diferenciadas, inclusive nos papéis desempenhados por estes órgãos, na educação municipal.

Para tanto, definiu-se por categorizar as questões em 02 blocos. O primeiro relativo às razões de constituição dos conselhos; o segundo verificou as possibilidades de gestão democrática que são apontadas e os limites que são postos para o avanço democrático, na qualidade de ensino; enfim, para o próprio papel que o conselho deveria desempenhar.

No desenvolver dos trabalhos também foram coletados dados a respeito da constituição dos Conselhos Municipais de Educação por meio de solicitação aos Secretários Municipais de Educação e aos Presidentes dos Conselhos Municipais de documentos legais que se constituem na legislação que aprovou a instituição dos Sistemas e Conselhos Municipais em Santa Catarina. Grande parte deste material encontra-se disponibilizado de forma digital através do site da Federação Catarinense de Municípios – FECAM.

4.2. O PROCESSO DE EFETIVAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA: SUAS RAZÕES, LIMITES E POSSIBILIDADES

O exame das políticas educacionais do governo de Santa Catarina, sob o prisma da descentralização do ensino, pela via da municipalização do ensino fundamental, permite constatar que o processo se efetivou de fato em uma política de descentralização de poder apenas aparente, cabendo aos Municípios a execução das políticas definidas pelo governo do Estado de Santa Catarina, que além de decidir as medidas a serem implementadas, não

possibilitava a participação dos municípios nas tomadas de decisões efetivadas então, unilateralmente.

O atendimento ao ensino fundamental, na década de 90, pelos municípios catarinenses, cresceu significativamente, sendo que em 1997 334.883 (31,15%)⁷³ matrículas estavam ligadas às redes municipais de ensino. Além disso, conforme informações da própria Secretaria de Educação Estadual, em 1994, 231 (88,84%) dos municípios catarinenses⁷⁴ já haviam aderido à proposta de municipalização desencadeada por meio do convênio nº. 111/91⁷⁵.

A implementação dos Conselhos Municipais de Educação nos municípios pertencentes à AMAUC e AMAVI se deu entre 1991 em Presidente Castelo Branco e 2001, em Braço do Trombudo, e a dos Sistemas Municipais de Ensino ocorre entre 1997 a 2004.

Antes de iniciar a análise que visa aprofundar as razões que levaram os municípios a implantar seus CMEs, serão apresentadas algumas informações básicas sobre as regiões delimitadas para a pesquisa, AMAVI – Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí e AMAUC – Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense.

O breve histórico aqui apresentado, bem como as informações sobre os aspectos gerais e dados econômicos dos envolvidos, foram retirados do *site* oficial do Estado de Santa Catarina⁷⁶ e do *site* da Federação Catarinense de

⁷³ Dado indicado no capítulo 2, conforme censos escolares do período 1990-2005, reorganizados pela autora.

⁷⁴ Neste ano, Santa Catarina contava com 260 municípios. Dado indicado no capítulo 2.

⁷⁵ Convênio celebrado entre Estado de Santa Catarina e Municípios para a Gestão das Atividades de Ensino Fundamental, no ano de 1991.

⁷⁶ <http://www.sc.gov.br>.

Associações de Municípios⁷⁷. Os aspectos educacionais foram compilados a partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatísticas Educacionais⁷⁸, no seu site oficial. Complementarmente apresentamos o Índice de Desenvolvimento Humano-municipal (IDH-m)⁷⁹, divulgados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento⁸⁰, dos municípios catarinenses envolvidos neste trabalho acadêmico.

Tais procedimentos buscam orientar o leitor sobre informações básicas referentes ao conhecimento da realidade política, econômica e educacional das regiões e seus respectivos municípios, e com isso possibilitar uma noção geral de como eles estão organizados. Também, aqui, é acrescentado um mapa do Estado de Santa Catarina com a localização das respectivas regiões.

⁷⁷ <http://www.fecam.org.br>.

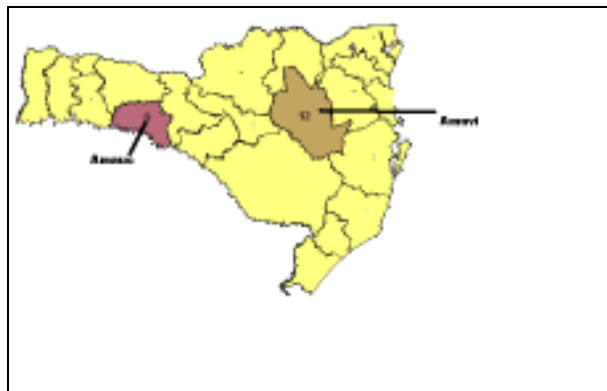
⁷⁸ <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>.

⁷⁹ O IDH foi criado para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (expectativa de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). Seus valores variam de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 são considerados de desenvolvimento humano baixo; com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de desenvolvimento humano médio; e com índices maiores que 0,800 são considerados de desenvolvimento humano alto. O Índice de Desenvolvimento Humano também é utilizado para aferir o nível de desenvolvimento humano em municípios, denominando-se IDH-Municipal ou IDH-M e, embora meça os mesmos fenômenos - educação, longevidade e renda, os indicadores levados em conta não são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores. **Educação:** No tocante à educação, o cálculo do IDH-M considera dois indicadores, com pesos diferentes: a taxa de alfabetização (A) de pessoas acima de 15 anos de idade, com peso 2, e a taxa bruta de frequência à escola (F), com peso 1. O primeiro indicador resulta da seguinte divisão: o número de pessoas do município com mais de 15 anos de idade (*) capazes de ler e escrever um bilhete simples (ou seja, adultos alfabetizados) dividido pelo número total de pessoas com mais de 15 anos de idade residentes no município. O segundo indicador resulta de uma conta simples: a somatória do número de indivíduos residentes no município que estão frequentando a escola (**), independentemente da idade, dividido pela população residente no município na faixa etária de 7 a 22 anos de idade. (Fonte: site do PNUD).

⁸⁰ <http://www.pnud.org.br>.

FIGURA 3

Mapa do Estado de Santa Catarina, e suas respectivas Associações de Municípios do Estado de Santa Catarina, com destaque para a AMAUC e AMAVI



Enfim, é importante destacar neste momento que, ao realizar a análise da implementação dos CMEs serão feitas referências constantes aos Sistemas Municipais de Educação, pois esses fazem parte das ações implementadas na educação municipal que norteiam o trabalho legislador dos conselhos em seus respectivos municípios.

AMAUC

Com 16 municípios, a AMAUC está localizada na Região Oeste do estado, possui uma área geográfica de 3.311,4 km² e uma população de aproximadamente 142 mil habitantes. Sua densidade demográfica é inferior a do estado e sua população rural é consideravelmente elevada, representando cerca de 45% da população total. Esse e outros aspectos indicam que a região possui fortes vínculos com o meio rural. A atividade industrial relacionada ao agronegócio é considerável, merecendo destaque a produção de alimentos, calçados, papel e papelão, madeira e mobiliário. A produção agropecuária está intimamente associada à atividade agroindustrial, com destaque para a suinocultura, avicultura, produção de leite, milho, trigo, feijão e piscicultura.

Caracterização Geral	
Superfície territorial - (Km2)	3.311,4
População total – (em 2000)	142.086
População Rural – (em 2000)	63.115
População urbana – (em 2000)	78.971
Densidade demográfica (hab/km2)	42,9
Taxa de urbanização (%)	55,6

Educação		Indicadores de desenvolvimento	
Pessoal docente	1.407	IDH-M - posição do município melhor colocado entre os municípios da região	10
Taxa de alfabetização - % municípios com taxa menor do que 90%	18,8	IDH-M - posição do município pior colocado entre os municípios da região	252
Taxa de evasão escolar - % municípios com taxa maior do que 5%	6,3		

QUADRO 6 - Dados Gerais da Região da AMAUC

Fonte: Dados disponibilizados pelo governo estadual, e reorganizados pela autora, para esta pesquisa.

Fazem parte desta associação os municípios de: Alto Bela Vista, Arabutã, Arvoredo, Concórdia, Ipira, Ipumirim, Irani, Itá, Jaborá, Lindóia do Sul, Paial, Peritiba, Piratuba, Presidente Castelo Branco, Seara e Xavantina.

Nº.	Município	Emancipação	População			IDH ⁸¹	
			urbana	rural	total	Posição UF	Educação
1	Alto Bela Vista	04/07/95	522	1.576	2.098	142	0,908
2	Arabutã	12/12/91	971	3.189	4.160	80	0,899
3	Arvoredo	09/01/92	411	1.894	2.305	252	0,821
4	Concórdia	29/07/34	45.254	17.804	63.058	10	0,927
5	Ipira	14/06/63	2.214	2.765	4.979	108	0,908
6	Ipumirim	07/04/63	2.484	4.423	6.907	130	0,885
7	Irani	11/09/63	5.058	3.544	8.602	130	0,894
8	Itá	13/12/56	3.422	3.342	6.764	106	0,884
9	Jaborá	11/09/63	1.362	2.832	4.194	152	0,871
10	Lindóia do Sul	01/01/90	1.321	3.556	4.877	56	0,896
11	Paial	04/07/95	259	1.793	2.052	247	0,862
12	Peritiba	15/08/63	1.317	1.913	3.230	88	0,935
13	Piratuba	18/02/49	2.710	3.102	5.812	102	0,909
14	Pres.Castelo Branco	04/02/64	457	1.703	2.160	28	0,905

⁸¹ Fonte: Referente ao ano 2000, conforme Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil - PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro.

15	Seara	31/12/53	10.263	6.221	16.484	28	0,912
16	Xavantina	02/02/64	946	3.458	4.404	217	0,872
			78.971	63.115	142.086		

QUADRO 7 - Emancipação, População e taxa de IDH dos municípios da Região da AMAUC

Fonte: Dados disponibilizados pelo governo estadual, e reorganizados pela autora, para esta pesquisa.

Em relação às matrículas do Ensino Fundamental, conforme o Censo Escolar de 2005, dos municípios da região da AMAUC, essas assim se apresentam:

Nº.	Município	Matrículas EF								
		TOTAL	1ª a 4ª					5ª a 8ª		
			GERAL	ST	E	M	P	ST	E	M
1	Alto Bela Vista	289	126	0	126	0	163	133	30	0
2	Arabutã	544	274	0	274	0	270	270	0	0
3	Arvoredo	395	199	72	127	0	196	196	0	0
4	Concórdia	9008	4491	1160	3099	232	4517	2069	2221	227
5	Ipira	595	302	74	228	0	293	135	158	0
6	Ipumirim	1135	525	97	428	0	610	610	0	0
7	Irani	1594	798	285	513	0	796	329	467	0
8	Itá	917	431	116	315	0	486	223	263	0
9	Jaborá	639	331	76	255	0	308	77	231	0
10	Lindóia do Sul	671	289	38	251	0	382	382	0	0
11	Paial	321	145	68	77	0	176	176	0	0
12	Peritiba	469	212	0	212	0	257	257	0	0
13	Piratuba	761	382	88	294	0	379	155	224	0
14	Pres. Castelo Branco	300	131	23	108	0	169	169	0	0
15	Seara	2547	1302	610	646	46	1245	934	267	44
16	Xavantina	516	252	132	120	0	264	264	0	0
		20701	10190	853	7073	280	10511	6379	3861	271

QUADRO 8 - Matrículas no Ensino Fundamental nos municípios da Região da AMAUC

Fonte: Dados disponibilizados pelo Censo Escolar/Inep e governo estadual, reorganizados pela autora, para esta pesquisa.

Legenda:

ST: SUBTOTAL
E: ESTADUAL
M: MUNICIPAL
P: PARTICULAR

Atualmente, a participação dos municípios no atendimento ao Ensino Fundamental nesta região é de 10.964 (52,8%) alunos. Em relação às matrículas de 1ª a 4ª série, nas redes municipais, essas correspondem a 7.073 alunos; e de 5ª a 8ª série, as matrículas municipais são de 3.861 alunos. Observa-se certo equilíbrio no atendimento ao ensino fundamental em relação aos dados gerais de matrículas da rede municipal e da rede estadual. Porém, é expressiva a divisão de atendimento que ocorre, predominando matrículas das séries iniciais do ensino fundamental nas redes municipais e das séries finais deste mesmo segmento na rede estadual.

A rede particular é pouco expressiva, possuindo no total 551 (2,6%) alunos matriculados, apenas nos dois maiores municípios, Concórdia e Seara.

A concentração de matrículas da rede estadual e municipal aponta o município de Concórdia com o maior alunado, 9.008 (43,5%). Isso reflete a realidade demográfica e econômica da região, uma vez que Concórdia possui o maior número de habitantes, e é a maior economia da região. Em 12 (75%) municípios as matrículas são inferiores a 1.000 alunos, destas 3 (18,7%) não possuem matrículas estaduais para a 1ª a 4ª série, e outras 7 (43,7%) não possuem matrículas municipais de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental.

AMAVI

Fazendo parte do Alto Vale do Itajaí, essa associação é composta por 28 municípios, possui uma superfície de 7.514,0 km² e uma população de aproximadamente 242,450 mil habitantes. As atividades da região são, de maneira geral, diversificadas; sendo, no entanto, o setor agrícola a base da economia regional. As seguintes atividades agrícolas ocupam lugar de destaque: produção de arroz, cebola, fumo, milho, feijão, mandioca, leite e

piscicultura. A atividade industrial é emergente e apresenta um perfil bastante diversificado, devendo ser destacada a produção de materiais de transporte, madeira e mobiliário, papel, papelão, editorial e gráfica, minerais não-metálicos, indústria metalúrgica e mecânica, alimentos, entre outras.

Caracterização Geral

Superfície territorial - (Km ²)	7.514,0
População total – (em 2000)	242.450
População Rural – (em 2000)	103.067
População urbana – (em 2000)	139.383
Densidade demográfica (hab/km ²)	35,5
Taxa de urbanização (%)	63,9

Educação		Indicadores de desenvolvimento	
Pessoal docente	1.171	IDH-M - posição do município melhor colocado entre os municípios da região	45
Taxa de alfabetização - % municípios com taxa menor do que 90%	8,3	IDH-M - posição do município pior colocado entre os municípios da região	270
Taxa de evasão escolar - % municípios com taxa maior do que 5%	8,3		

QUADRO 9 - Dados Gerais da Região da AMAVI

Fonte: Dados disponibilizados pelo governo estadual, e reorganizados pela autora, para esta pesquisa.

Estão inseridos nesta associação os municípios de Agrolândia, Agronômica, Atalanta, Aurora, Braço do Trombudo, Chapadão do Lageado, Dona Emma, Ibirama, Imbuia, Ituporanga, José Boiteux, Laurentino, Lontras, Mirim Doce, Petrolândia, Pouso Redondo, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Rio do Campo, Rio do Oeste, Rio do Sul, Salete, Santa Terezinha, Taió, Trombudo Central, Vidal Ramos, Vitor Meireles e Witmarsum.

Nº.	Município	Emancipação	População			IDH ⁸²	
			urbana	rural	total	Posição UF	Educação
1	Agrolândia	25/07/62	4.634	3.176	7.810	200	0,853
2	Agronômica	06/06/64	872	3.385	4.257	84	0,878
3	Atalanta	27/12/64	1.133	2.296	3.429	88	0,891
4	Aurora	06/06/64	1.482	3.992	5.474	80	0,870
5	Braço do Trombudo	26/09/91	1.622	1.565	3.187	123	0,868
6	Chapadão do Lageado	29/11/95	289	2.272	2.561	201	0,847
7	Dona Emma	17/05/62	1.368	1.941	3.309	152	0,887
8	Ibirama	11/03/34	13.115	2.687	15.802	38	0,900
9	Imbuia	10/09/62	1.955	3.291	5.246	196	0,846
10	Ituporanga	14/02/48	11.664	7.828	14.492	42	0,897
11	José Boiteux	26/04/89	1.466	3.128	4.594	214	0,846
12	Laurentino	12/06/62	3.238	1.824	5.062	42	0,887
13	Lontras	31/12/61	5.309	3.072	8.381	196	0,848
14	Mirim Doce	26/09/91	1.158	1.595	2.753	169	0,855
15	Petrolândia	16/08/62	1.811	4.595	6.406	188	0,864
16	Pouso Redondo	23/07/58	6.368	5.835	12.203	179	0,851
17	Presidente Getúlio	10/02/54	7.867	4.466	12.333	88	0,899
18	Presidente Nereu	30/12/61	776	1.529	2.305	201	0,840
19	Rio do Campo	29/12/61	2.288	4.234	6.522	136	0,863
20	Rio do Oeste	25/07/58	2.626	4.104	6.730	123	0,880
21	Rio do Sul	15/04/31	48.418	3.232	51.650	36	0,915
22	Salete	29/12/61	4.583	2.580	7.163	121	0,881
23	Santa Terezinha	26/09/91	1.142	7.698	8.840	269	0,837
24	Taió	12/02/49	7.887	8.370	16.257	94	0,894
25	Trombudo Central	22/07/57	3.154	2.641	5.795	59	0,892
26	Vidal Ramos	17/02/57	1.497	4.782	6.279	226	0,854
27	Vitor Meireles	26/04/89	1.098	4.421	5.519	216	0,839
28	Witmarsum	15/06/62	612	2.639	3.251	100	0,881
			139.432	103.178	237.610		

QUADRO 10 - Emancipação, População e taxa de IDH dos municípios da Região da AMAVI.

Fonte: Dados disponibilizados pelo governo estadual e reorganizados pela autora, para esta pesquisa.

De acordo com o Censo Educacional 2005, na região da AMAVI as matrículas das séries iniciais do ensino fundamental correspondem a 20.603 (50,1%) alunos, destes 9.617 (46,7%) freqüentam escolas estaduais, 10.158

⁸² Fonte: Referente ao ano 2000, conforme Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil - PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro.

(49,3%) as escolas municipais e 828 (4,0%) alunos estudam em escolas particulares.

Dos 28 municípios, 12 (42,8%) possuem matrículas inferiores a 1.000 alunos. E o município de Rio de Sul apresenta o maior índice de matrículas no ensino fundamental nesta região: 8.330 alunos distribuídos nas esferas públicas e particular.

Se por um lado o ensino de 1ª a 4ª série é atendido pelas diferentes redes, o mesmo não acontece com os anos finais do ensino fundamental. Nesta etapa, além de as matrículas serem predominantemente estaduais (72,5%), é possível identificar que 11 (39,3%) municípios não oferecem este tipo de ensino. Cabe aos municípios o atendimento de 4.639 (22,6%) alunos que freqüentam as séries finais do Ensino Fundamental.

Nº	Município	Total	1ª a 4ª série				5ª a 8ª série			
			ST	E	M	P	ST	E	M	P
1	Agrolândia	1.320	636	335	301	0	684	447	237	0
2	Agronômica	715	358	166	192	0	357	357	0	0
3	Atalanta	633	314	171	143	0	319	237	82	0
4	Aurora	856	408	162	246	0	448	272	176	0
5	Braço do Trombudo	498	254	48	206	0	244	169	75	0
6	Chapadão do Lageado	524	262	103	159	0	262	156	106	0
7	Dona Emma	549	285	201	84	0	264	264	0	0
8	Ibirama	2.432	1219	357	813	49	1213	847	268	98
9	Imbuia	1.001	542	144	398	0	459	459	0	0
10	Ituporanga	3.542	1794	1033	761	0	1748	1408	285	55
11	José Boiteux	1.002	523	433	90	0	479	479	0	0
12	Laurentino	781	380	187	193	0	401	401	0	0
13	Lontras	1.408	665	458	207	0	743	743	0	0
14	Mirim Doce	505	237	76	161	0	268	160	108	0
15	Petrolândia	1.090	545	185	360	0	545	545	0	0
16	Pouso Redondo	2.203	1167	762	405	0	1036	790	246	0
17	Presidente Getúlio	1.917	915	432	483	0	1002	649	353	0
18	Presidente Nereu	420	192	77	115	0	228	228	0	0
19	Rio do Campo	1.147	576	369	207	0	571	448	123	0
20	Rio do Oeste	899	465	87	378	0	434	320	114	0
21	Rio do Sul	8.330	4179	1955	1488	736	4151	2324	1027	800
22	Salete	1.259	631	276	355	0	628	345	283	0
23	Santa Terezinha	1.681	865	246	619	0	816	361	455	0
24	Taió	2.693	1319	733	543	43	1374	812	503	59
25	Trombudo Central	904	436	155	281	0	468	270	198	0
26	Vidal Ramos	1.223	654	247	407	0	569	569	0	0
27	Vitor Meireles	1.029	491	135	356	0	538	538	0	0
28	Witmarsum	598	291	84	207	0	307	307	0	0
Totais		41.159	20.603	9.617	10.158	828	20.556	14.905	4.639	1.012

QUADRO 11 – Matrículas no Ensino Fundamental, nos municípios da região da AMAVI

Fonte: Dados disponibilizados pelo Censo Escolar/Inep e governo estadual, reorganizados pela autora, para esta pesquisa.

Legenda:

ST: SUBTOTAL

E: ESTADUAL

M: MUNICIPAL

P: PARTICULAR

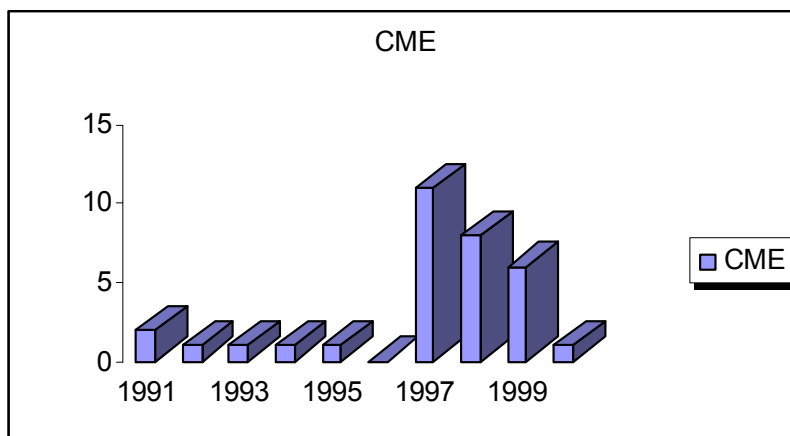
4.3. REFLETINDO SOBRE O CONJUNTO DOS DADOS

Posteriormente ao reconhecimento dos municípios, com base em dados gerais e com o objetivo de possibilitar ao leitor um prévio conhecimento das regiões que compuseram a amostra desta pesquisa (Alto Uruguai Catarinense e Vale do Itajaí), será apresentada, de modo geral, a variedade de razões que orientaram, em primeira instância, o posicionamento dos Secretários Municipais de Educação e dos Presidentes e membros dos Conselhos destes municípios, com relação à instituição dos Conselhos Municipais de Ensino.

A análise dos dados coletados nas entrevistas procurou identificar nas entrevistas dos Secretários Municipais de Educação, Presidentes e membros dos Conselhos as razões que motivaram os municípios a implementarem os Conselhos Municipais de Educação. Para tanto, definiu-se por categorizar e analisar as questões em 02 blocos: o primeiro relativo aos motivos pelos quais os conselhos foram constituídos; o segundo versou sobre as possibilidades e os limites para a gestão democrática nos conselhos. E, ao final, também foi analisado se, no conjunto, tal política tem contribuído para a democratização das relações de poder e, conseqüentemente, de maior participação da sociedade nos rumos da educação municipal.

4.3.1. A implementação de Conselhos Municipais de Educação.

Em relação aos dados apontados pelos (32) municípios participantes da pesquisa, é possível identificar o período de maior criação destes órgãos colegiados em Santa Catarina:



QUADRO 12 – Criação de Conselhos Municipais nas regiões da AMAUC e AMAVI, em Santa Catarina, no período de 1991 a 2000.

Fonte: Dados disponibilizados pelos municípios, obtidos por meio de questionário, e organizados pela autora, para esta pesquisa.

No período que compreende os anos de 1991 a 1996, são criados 6 (18,7%) conselhos municipais nas regiões estudadas. Podemos supor que os conselhos criados nesse período provêm de ações governamentais que induziram sua criação, como é o caso do Convênio para a Municipalização da Gestão do Ensino Fundamental, firmado entre o estado de Santa Catarina e os municípios, no ano de 1991, e que foi renovado constantemente até o governo de Paulo Afonso-PMDB (1998). Esse convênio, como já foi mencionado anteriormente, possuía uma cláusula em que apontava como obrigação do município a criação do conselho, como percebido no capítulo três deste trabalho. Porém, em relação à criação de conselhos, fruto da orientação do convênio, depoimentos de técnicos que atuavam nas secretarias de Educação, no começo da década de 90, indicaram a possibilidade de que estes, em alguns casos nem tenham chegado a existir, efetivamente:

“Não tinha conselho não, tava no convênio, é verdade, mas a gente nunca fez, e não tinha tanta cobrança pro conselho, tinha era bastante cobrança para que os municípios cooperassem no sentido de assinar a papelada” (T1).

E em outros foi criado, porém não exerceu sua função:

“Nós fizemos conforme pedia (o convênio), mas que eu me lembre não foi feito uma reunião, nada, até que depois bem mais tarde ele passou a funcionar. Se você olhar nos documentos do município, verá que o conselho existe há bastante tempo, acho que mais de 10 anos, mas naquele tempo, não fazia nada” (T2).

Verificou-se que somente em 2 (6,2%) municípios, deste universo da pesquisa haviam sido instalados Conselhos Municipais no final da década de 80. É o caso de Agrolândia, com a lei nº. 490, de 08 de setembro de 1986 e de Atalanta, que criou este colegiado pela lei nº 364 de 09 de junho de 1986. Ambos possuíam apenas a função consultiva. Isso em razão de que os municípios ainda estavam vinculados ao Sistema Estadual e Conselho Estadual, uma vez que não existiam ainda Sistemas Municipais de Ensino e os CMEs necessitavam de delegação de competências do CEE para poderem existir.

Os conselhos, de um modo geral, após as reformas políticas neoliberais realizadas pelo Estado brasileiro na década de 90, passam a conter uma inovação pela possibilidade de reorganização das políticas públicas brasileiras que lhes foram atribuídas. Suas funções são redefinidas e fica evidente que o processo de descentralização pela via da municipalização, iniciado nesta década, contribuiu para a expansão dos Conselhos Municipais de Educação, é o que podemos verificar com este crescimento, em Santa Catarina, acentuado no final da década de 90.

Desta forma, então, os Conselhos criados na década de 80 tiveram que ser redefinidos, e no caso dos dois municípios anteriormente citado, a legislação que criava estes dois conselhos foi revogada, e foram reorganizados com novo formato nos anos de 1997 e 1998, no município de Agrolândia e, em

1992, 1996 e 1997 no caso de Atalanta. Para fins desta pesquisa, utilizaremos os anos de 1997 para Agrolândia e 1992 para Atalanta, em razão de serem tais datas de criação utilizadas formalmente.

Após a aprovação da LDB nº. 9394/96, a criação de 11 conselhos (34,4%) só no ano de 1997 demonstra o impacto que esta legislação teve em relação à criação de conselhos na região catarinense estudada. De 1998 a 2003 outros 15 (46,9%) novos conselhos são organizados legalmente.

Para aprofundar a busca das razões apontadas para a implementação dos conselhos municipais é que será feita a análise deste primeiro bloco, que conta com depoimentos e respostas dos Secretários Municipais de Educação (5), dos Presidentes dos Conselhos (7), e dos Conselheiros (12), que apresentaram várias razões para a constituição dos Conselhos Municipais de Educação. Portanto, o percentual destacado se refere à incidência nas respostas.

As razões predominantes para a criação dos Conselhos Municipais de Educação no ponto de vista dos Secretários Municipais de Educação são: a possibilidade criada pela LDB como fator principal, destacando que destes 04 apontam que após a criação é possível realizar as atividades com autonomia (em relação ao Sistema Estadual) e 01 aponta o comprometimento com as questões do município como um indicador.

Para os Presidentes dos Conselhos Municipais, a opinião não destoa muito daquela já apresentada pelos secretários municipais. De acordo com este grupo, 04 apontam a necessidade legal, justificada na lei nº. 9.394/96; outros 02 indicam a rapidez e agilidade administrativa como um avanço para a educação municipal, e 01 se refere à possibilidade de ações democráticas.

De acordo com os conselheiros municipais, as razões de criação dos CMEs estão assim evidenciadas: 07 acreditam que foram as exigências do novo ordenamento legal, 03 apontam as ações democráticas e 02 se referem à autonomia para o município.

A preocupação apontada pelos entrevistados era de que com a vigência da nova LDB se fizesse necessário criar os sistemas municipais e os conselhos, tendo por base o princípio de autonomia dos entes federativos que os municípios já usufruíam desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

É justamente a autonomia, no sentido de independência, de desatrelamento do Conselho Estadual o fator apontado por vários secretários de educação nesta região, conforme vemos a seguir:

“Esperar pelo CEE era muito demorado, o município tinha que esperar muito, então esta oportunidade (de criação do CME) tinha que ser aproveitada, assim as coisas acontecem mais dentro da nossa realidade” (S4).

“Foi ótimo criar o nosso conselho, o nosso sistema, enfim toda a organização legal. Tá certo que a gente não pode mudar o que já está na lei maior (se referindo a LDB 9394/96), mas agora temos autonomia para decidir coisas que necessitamos como o número de alunos por sala, avaliação e outras mais, a gente sabe que tem autonomia, mas não tem soberania”. (S5)

Para os presidentes e conselheiros, a autonomia é vista como uma possibilidade de realização de ações democráticas para a educação municipal:

“... foi depois da criação do sistema, que muita coisa aconteceu, a eleição de diretores, a instalação do conselho deliberativo nas escolas, o repasse de algum tipo de verba para as escolas. Tudo isso tá na parte de gestão democrática da lei do sistema, que foi feita pelos vereadores, mas eles ouviram os conselheiros, e agora a gente fica lembrando sempre que a lei tem que ser cumprida senão não adianta nada ter posto no papel” (P6).

“... agora a gente vai começar a fazer o Plano Municipal de Educação, a autonomia é isso, é poder ouvir todos, não é fazer uma coisa, aprovar e pronto. A autonomia não é só pra mim, é pro município, a gente sempre tem que lembrar, senão vira ditadura, mas enfim, o que eu ia dizendo era isso, nós

podemos fazer, tomar as nossas decisões, aquilo que é importante para o município, pro cidadão.” (C1).

O distanciamento do Conselho Estadual, em relação às decisões que são tomadas e em relação ao tempo de espera para que os processos tramitem internamente no CEE, parece ter sido um dos motivos que os municípios necessitavam para tomar a decisão de constituir seu próprio conselho. Porém, não só o conselho, como também o próprio sistema municipal, necessita ser criado para que o município se desatrele do Sistema e do Conselho Estadual na tomada de decisões.

Se os municípios, em sua totalidade, haviam constituído seus conselhos desde o começo da década de 90, os seus sistemas próprios seguiram um movimento semelhante. Porém, percebe-se que a maior parte destes sistemas ocorreu posteriormente à implantação dos conselhos:

Ano	Sistemas criados	%
1997	5	15,6
1998	2	6,3
1999	15	46,9
2000	4	12,5
2001	1	3,1
2002	1	3,1
2003	1	3,1
2004	1	3,1
não possui	2	6,25
	32	100,0

QUADRO 13 – Período de criação dos Sistemas Municipais de Ensino, regiões AMAUC e AMAVI

Fonte: Dados disponibilizados pelos municípios, obtidos por meio de questionário, e organizados pela autora, para esta pesquisa.

O conjunto de dados reflete que a criação de sistemas aconteceu, de forma geral, após a constituição dos Conselhos. Todos eles são criados a partir do ano de 1997, mas o forte de sua criação se dá em 1999, com 15 sistemas instituídos. Apenas 2 (6,3%) dos municípios ainda não constituíram seus

próprios sistemas, mantendo-se ligados ao Sistema Estadual. Não foi possível até o momento identificar o fator que levou esses dois municípios a permanecerem desta forma organizados.

De acordo com a pesquisa Perfil dos Conselhos Municipais de Educação⁸³, realizada pelo Ministério da Educação em 2005, o Estado catarinense ocupa a segunda posição no ranking de número de sistemas municipais criados, na ordem de 72% dos municípios. O estado com maior número de sistemas é o Rio de Janeiro, com 86% de municípios que possuem esse conjunto legal instituído.

Esta mesma pesquisa aponta que “na realidade brasileira a existência de CMEs precedeu a organização de Sistemas Municipais de Ensino” (MEC, 2005, p. 13), confirmando a percepção que se tem até o momento.

No documento que revela os dados da pesquisa realizada nacionalmente pelo MEC, a criação de conselhos anteriormente à criação de sistemas é uma peculiaridade brasileira que “justifica-se atualmente pela forma como a legislação trata de Conselhos e de Sistemas, embora os Conselhos se insiram na estrutura dos Sistemas de Ensino” (MEC, 2005, p.13). Além disso, esse dado expressa a possibilidade de existência do Conselho independente da opção do município em criar um sistema próprio.

Nos municípios estudados, a criação de sistemas para todo o conjunto de entrevistados (32) foi incentivada em função das ações desencadeadas pelas seguintes entidades/representações: Secretaria de Educação (43,8%), iniciativa do governo (37,5%), ação conjunta entre a Secretaria e o Conselho

⁸³ Além da pesquisa do MEC, intitulada perfil dos Conselhos Municipais de Educação, divulgada em março de 2005, não foi possível localizar nenhum outro instrumento científico que apontasse dados específicos sobre Sistemas Municipais em Santa Catarina.

de Educação (3,1%), secretaria com apoio da UNDIME (3,1%), professores (3,1%), Associação de Municípios (3,1%) e (6,3) não possuem sistema.

Disso é possível supor que mesmo os conselhos sendo criados anteriormente aos sistemas, eles não tiveram um papel decisivo na implantação dos Sistemas Municipais. O que prevaleceu foi a ação do executivo encaminhando um projeto de lei para ser votado no legislativo. Para fins de compreensão desses dados, podemos aproximar as respostas que apontam à (14) Secretaria de Educação ou (12) ação do governo como os responsáveis pela criação do sistema, pois de fato a Secretaria de Educação faz parte do poder executivo, então teremos a indicação de que, na maior parte dos municípios estudados (65%), foi o poder executivo municipal que tomou frente à implantação desta lei.

É necessário destacar ainda que o suporte com o qual Secretários e Presidentes de Conselhos contaram para tomar as medidas sugeridas pela lei, foi realizado, em parte, com influência da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME/SC. Quando questionados pelos motivos pelos quais houve a criação de Conselhos, a resposta da legislação vinha complementada pelo apoio encontrado nesta entidade. Mesmo quando a UNDIME não foi a principal desencadeadora do processo de criação dos Sistemas Municipais, esta foi consultada e tornou-se podemos assim dizer uma das principais apoiadoras.

Vejamos algumas falas:

“Eu não era presidente né, nem tinha conselho naquela época, mas lembro que a criação do conselho do nosso município aconteceu por orientação da UNDIME. Na época, a maioria das secretarias daqui recebeu as orientações, por isso que os conselhos, é tudo muito parecido.” (P1).

“...sem o apoio de alguém que entendesse bem do assunto como é que a gente iria fazer? (se referindo a UNDIME) Se o CEE apoiou? Não, posso dizer que para nós não houve apoio do CEE. Nunca fomos chamados para nenhuma explicação, ou curso e coisa e tal pelo conselho, agora a UNDIME sim mostrava que estava interessada em ajudar” (S3).

“...nas reuniões com a UNDIME sempre era dito que pro município era muito importante ter o Sistema, pra isso tinha que criar o Conselho por que senão não dava, um precisava do outro. Nós criamos o conselho e o conselho ajudou a criar o sistema, mas eu sei de municípios que fizeram o contrário, primeiro o conselho e depois o sistema, no final dá tudo na mesma coisa...”(S4).

Disso tudo é possível inferir que tanto Conselhos Municipais como Sistemas Municipais foram criados nesta região estudada a partir de iniciativa do poder executivo, sem grandes discussões com a população, conforme o conjunto das entrevistas feitas. Em 5 (15,6%) dos municípios houve algum tipo de discussão na Câmara de Vereadores em relação ao projeto de criação de Sistema Municipal, que fez com que o projeto inicial, enviado pelo executivo, fosse alterado, mas não significativamente, conforme relato dos entrevistados. Apenas em 1 (3,1%) município o projeto proposto pelo governo foi derrotado por outro organizado pelo poder legislativo.

Sendo assim, pode-se entender que o processo de constituição dos Conselhos e Sistemas Municipais de Ensino não foi implantado de forma democrática e participativa. Os Conselhos, como órgãos de representatividade da sociedade civil, são criados a partir de decisões que sofreram influências do governo do estado, primeiramente através do Convênio de Municipalização e depois sugestionados pela legislação federal, a partir dos encaminhamentos do órgão executivo de educação no município, as Secretarias de Educação.

Este processo unilateral da parte dos governos municipais não reflete os princípios da gestão democrática. A criação deste número considerável de

Conselhos e Sistemas, instituídos num mesmo período, exigiria das instituições mudanças consideráveis em sua forma de legislar a educação pública. Uma vez que estes conselhos tratam da garantia da oferta e acesso de uma educação pública de qualidade, aliados a prerrogativa de gestão democrática como princípio da educação pública, garantida no artigo 206 da CF de 1988. Compreende-se, conforme Cury (2000) que:

A gestão democrática é mais do que a exigência de transparência, de impessoalidade e moralidade. Ela expressa tanto a vontade de participação que tem se revelado lá onde a sociedade civil conseguiu se organizar autonomamente, quanto o empenho por reverter a tradição que confunde os espaços públicos com os privados. A gestão democrática é também a presença no processo e no produto de políticas de governo. Os cidadãos querem ser ouvidos e ter presença nos momentos de elaboração. (CURY, 2000, p. 55).

Sem consulta à população sem a possibilidade de participação na criação de um órgão que deveria ser, em tese, democrático e de distribuição de poder, as administrações dão início a um processo levando em conta apenas a sua vontade, enquanto gestores, e/ou obrigados pela legislação. Os municípios, dessa forma, não são consultados se querem ou não continuar a fazer parte do Sistema Estadual. Se consideram necessário a criação de um Conselho Municipal e de um conjunto de leis próprias para a educação, como é o caso do Sistema Municipal, não possuem a participação no processo exemplificado por Cury. E será que a participação no produto poderá estar garantida? Tentaremos responder a esta pergunta mais adiante.

De acordo com o que foi analisado, é possível dizer que os Municípios estão incorrendo em sérios riscos, que comprometem a gestão democrática de uma educação de qualidade. E, além disso, correm o risco de, após o seu “desvencilhamento”, serem abandonados na sua escolha, pelos demais entes

da federação, o Estado e a União, o que, conforme Soares (2005), vem sendo uma característica do sistema educacional brasileiro.

Ao analisar os dados empíricos deste primeiro bloco, foram detectadas novas razões para a implementação dos Conselhos, com destaque para: autonomia, possibilitada pela legislação; a rapidez dos processos administrativos (que relaciona-se com a possibilidade de autonomia) e democratização.

Pode-se concluir que os motivos acima listados giram em torno da autonomia, que estes julgam ter para a tomada de decisões para apressar a autorização de uma nova escola ou para modificar a língua estrangeira da grade curricular, portanto para realizar localmente aquilo que o Conselho Estadual, em razão de sua burocracia interna, demora muito a fazer.

Este conceito de autonomia, não demonstra uma posição mais progressista por parte dos integrantes da pesquisa, satisfazendo-se com a capacidade de auto-organização, que é um desdobramento da autonomia, que possibilita aos Municípios elaborar a sua lei orgânica, por exemplo.

O referencial que utilizamos para a compreensão do conceito de autonomia como norteadora para as ações da educação municipal, é localizado em Formosinho (1986):

autonomia administrativa consiste no poder de praticar atos administrativos definitivos, isto é, não dependentes de aprovação superior. Tais atos não são dependentes do controle hierárquico e só são revogáveis por recursos aos tribunais administrativos;

autonomia financeira existe quando a pessoa coletiva possui receitas próprias e pode aplicá-las livremente segundo orçamento que livremente elabora;

autonomia científica consiste na liberdade institucional de criar os currículos que a organização considere adequados para os cursos que ministra, na liberdade docente dos professores de ensinar os conteúdos que entenderem dentro da sua área disciplinar e na liberdade de investigar tudo isto

dentro de certos limites genéricos;
autonomia pedagógica consiste na autoridade para criar livremente as estruturas de gestão escolar pedagógica que a organização considere mais adequadas e ser livre na definição das finalidades da escola dentro de certos limites genéricos (FORMOSINHO, 1986, p. 66 apud BOTH, 1997, p. 87) (grifos nossos).

Assim, a autonomia sugere a capacidade de uma determinada instituição, governo, grupos sociais e afins para estabelecer seus mecanismos de funcionamento e para assumir o processo decisório do ponto de vista político-administrativo, pedagógico e financeiro; e a ausência de algum desses elementos descaracteriza seu princípio e objetivo. Portanto, há que se considerar que as condições de autonomia citadas pelos entrevistados não têm, na verdade, este alcance. O que indica de fato uma concepção precária e limitada de autonomia, e que com certeza interferirá nos rumos da educação municipal.

4.3.2. Limites e possibilidades dos Conselhos Municipais de Educação

O segundo bloco terá como elemento de análise a organização dos Conselhos Municipais de Educação, vinculados à questão da gestão democrática e à democratização. Isso se deve pela sua “condição de elos de ligação entre Estado e Sociedade (...) de estar a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras”. (CURY, 2000, p. 45).

Esse sentido que Cury aponta para os Conselhos Municipais implica que a população deva estar efetivamente decidindo os rumos das políticas públicas, no presente caso, no rumo das políticas educacionais dos municípios. A

participação, desta forma, está relacionada com práticas que possibilitem o exercício da cidadania e da experiência democrática.

Neste bloco analisaremos o conjunto de respostas dadas pelos entrevistados e sem necessariamente identificar o grupo de onde a resposta foi apontada, de forma que possa traduzir a realidade dos 34 municípios que compõem esta pesquisa. Esta opção também se deve ao fato de que as respostas, em muitos casos, são iguais, independente da categoria, seja presidente, secretário ou conselheiro, como por exemplo, a duração de mandato. Todavia, naqueles questionamentos em que cada categoria apresenta um posicionamento distinto, a forma de apresentação será feita como no primeiro bloco, tratado no subtítulo anterior.

No que diz respeito às funções desempenhadas pelos Conselhos, verificou-se que 19 (85,3%) dos conselhos estudados possuem as funções consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora do Sistema Municipal de Ensino. São citadas ainda as funções propositiva e mobilizadora com menor frequência.

Em relação às funções, de modo geral, elas significam que os Conselhos devem responder consultas sobre questões educacionais para órgãos como: unidades escolares, Secretaria de Educação, Câmara, Universidades, Sindicatos e outras entidades da comunidade (Consultiva); estabelecer normas para o Sistema Municipal de Ensino (Normativa); tomar decisões em relação a determinadas questões no limite de suas atribuições fixadas em lei (Deliberativa); acompanhar e fiscalizar o uso de recursos na oferta e qualidade dos serviços prestados na educação municipal (Fiscalizadora); sugerir e emitir opinião sobre as questões relativas à Política

Pública de Educação Municipal (Propositiva) e estimular a participação da sociedade no controle, na garantia da oferta e qualidade dos serviços da educação municipal (Mobilizadora).

Supõe-se que para realizar adequadamente essas tarefas o conselho necessitaria ter garantida uma periodicidade de encontros adequada à demanda. Pelo levantamento realizado, em 14 (41,2%) conselhos as reuniões acontecem mensalmente, seguidas de reuniões bimestrais em 10 (29,4%) municípios. Em 05 (14,7%) dos municípios as reuniões acontecem de forma trimestral. Outros 03 (8,8%) indicaram que suas reuniões acontecem semestralmente, e por último, 02 (5,9%) conselhos admitiram que suas reuniões são anuais. Se levarmos em conta que em 59% dos casos outras formas de reunião que não a mensal são indicadas pelos conselhos, isso revela um funcionamento precário e insuficiente dos Conselhos Municipais de Educação. Está certo que muito interessa o aproveitamento que se faz deste encontro, todavia esse não é suficiente para encaminhar decisões que terão validade para períodos tão espaçados, e ainda podemos supor que os municípios possuem baixas necessidades ou expectativas em relação à atuação destes Conselhos.

Parece também, contraditória a afirmação de criação do Conselho para buscar mais autonomia em relação às consultas/necessidades ligadas ao CEE, autonomia essa que leva em conta questões burocráticas como aprovação de novas grades curriculares, por exemplo. O número baixo de reuniões dos Conselhos Municipais pode apresentar que, também em relação a anterior ligação ao Conselho Estadual, essas apontavam necessidades de ordem eventual, não sendo corriqueiras as consultas a este órgão colegiado.

Seguindo esse raciocínio, outro mecanismo que dificulta o trabalho dos Conselhos é a falta de infra-estrutura física adequada, que corresponde em 91,2% dos casos, à inexistência de uma sala independente da Secretaria de Educação. O que se considera espaço adequado? Aquele que possua condições de reunir este colegiado, com mobiliário, onde se possa guardar as documentações e materiais de trabalho dos conselheiros, com telefone, computador, enfim, locais de reunião e mobiliário. Para estes 31 Conselhos, o local onde as reuniões acontecem pode ser a própria Secretaria de Educação, a sala de reuniões anexa ao gabinete do prefeito, ou em uma escola.

A inexistência de local específico para que os documentos dos Conselhos possam ser arquivados contrapõem-se aos preceitos das legislações que criaram os conselhos, pois a totalidade destas aponta que os Conselhos devem ter estrutura física adequada, mobiliário e equipamentos previstos em lei.

O depoimento de uma ex-presidente de Conselho Municipal é bastante ilustrativo:

“por diversas vezes a gente levou pessoalmente ao gabinete do prefeito, quer dizer não tenho nada contra ele....fomos pedindo um espaço pro conselho, um espaço alugado mas que fosse independente da secretaria de educação, que a gente tivesse lá um computador, uma pessoa, nem que fosse por 20 horas, poderia até reunir todos os conselhos do município aliele sempre adiava pra depois. A gente sentia que não era dada a importância que o conselho tem pelo próprio executivo, não sentia que o conselho vinha pra ajudar, era visto como alguém que viesse para fiscalizar” (EP1)

Dessa forma, percebe-se que o órgão está totalmente dependente da administração municipal. Mesmo assim, no conjunto das respostas dos entrevistados, deu para apreender que não percebem esta subordinação quando necessitam que alguém da Secretaria Municipal de Educação

providencie o necessário: telefonemas, digitação e envio de documentos, convocatórias, enfim, as tarefas básicas de funcionamento de um órgão colegiado.

Tamanho empenho dos governantes em organizar os Conselhos Municipais, como apontado anteriormente, parece contraditório quando não possibilitam ao Conselho as condições básicas de infra-estrutura, e mais, de liberdade de ação para que possam executar as tarefas que lhe são atinentes.

Um dado importante a ser observado é o número de representantes que compõem o Conselho e como ocorre a indicação dessas categorias que deveriam compor o Conselho, o que para cada município teve um critério diferenciado.

A composição do conselho, quanto ao número de representantes e as categorias que são representadas indica uma diversidade muito grande na sua estrutura. O número de representantes varia entre 4 (2,9%) conselheiros e 11 (5,9%) conselheiros. A predominância (70,6%) se dá para os Conselhos que possuem 7 conselheiros; e 7 Conselhos (20,6%) indicam outras possibilidades de composição. Em nenhum destes conselhos seus componentes são remunerados, pois, sua função é compreendida como um relevante serviço público prestado à comunidade.

A média nacional apontada pela pesquisa do MEC está entre 6 a 9 conselheiros, e para o estado de Santa Catarina é de 5 a 10 conselheiros. Curioso, na referida pesquisa, é que neste estado existem os dois menores Conselhos do Brasil, com 02 membros apenas. É intrigante e espantosa esta situação. Que categorias são representadas? Num embate qual seria a decisão

tomada? A do presidente? Esta composição a nosso ver, não aponta as mínimas condições de se efetivar como um colegiado.

Observando-se os dados indicados pelos municípios participantes desta pesquisa, nota-se um grande número de categorias que participam da composição dos Conselhos, que serão apresentadas a seguir. Somos sabedores que existem formas variadas de composição em relação ao número de categorias, e inclusive o número de representantes. Serão apontados dados gerais levando-se em conta o número de participantes de determinada categoria, em relação aos 34 conselhos. Então, o número que segue ao lado da categoria é quantas vezes esta categoria foi citada nas respostas.

As participações⁸⁴ são as seguintes:

- Associações de Pais e Mestres (22) (com suas variações de representatividade: (5) Pais da rede municipal, (4) alunos das APP's, (11) APP municipal e (2) estadual);
- Dos representantes da Educação (64): (31) Diretores das escolas municipais, (11) Especialistas Educacionais, Diretores das escolas municipais (2) do Núcleo Avançado de Ensino Supletivo – NAES (ligado à rede estadual), (2) dos professores aposentados, (28) Escolas Particulares, (7) Escolas Públicas – com este nome, sem indicar quem, e (14) Instituições de Ensino Superior;
- Dos representantes dos professores (46): (22) Professores da rede estadual, (18) Professores da rede municipal, (8) Professores (de EF

⁸⁴ Procuramos associar os que representam a mesma categoria, mas com nomes diferentes, por exemplo: diretores com gestores das escolas, parecem ser semelhantes. Em alguns casos deixou-se da forma como foi citado, exemplo: APP municipal e Pais da rede municipal, estas duas não indicam a mesma coisa, por pais, subentende-se o conselheiro é pai/mãe de um aluno da rede, já para APP Municipal, amplia-se a participação, podendo ser de pai, ou de professor ou ainda de aluno.

da rede pública), (8) Professores (de EI da rede pública) (8) Professores da rede privada;

- Do legislativo/executivo e secretarias (52): (3) Secretaria de Administração, (34) Secretaria de Educação, (1) Secretaria de saúde, (11) Secretário de Educação, (6) Poder Legislativo, (6) Prefeitura;
- Setores da sociedade indiretamente ligados à educação (38) (distribuídos entre os seguintes: (6) Associação Comercial, (4) Câmara dos Dirigentes Lojistas, (2) Câmara Júnior, (8) Conselho Interinstitucional de Ensino Religioso, (6) Clube de mães, (3) Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, (2) Associações de Moradores e (7) Representante do sistema “S” – podendo ser ou SENAI ou SENAC, SESI ou SESC).

O processo de escolha dos conselheiros é de certa forma impreciso. A totalidade (34) propõe a indicação pelo segmento, no entanto, é omissa em descrever como o processo deve ocorrer, e somente onze definem que o processo ocorrerá com eleição em Assembléias dos respectivos segmentos.

Em relação à forma de escolha destes representantes nos conselhos, do ponto de vista democrático e participativo, pode-se fazer algumas inferências: se os componentes da categoria forem eleitos democraticamente por seus pares, isso indica um avanço; se por outro lado as categorias apenas indicam alguém sem antes consultar seus pares, pode-se entender como uma postura não democrática. Vejamos como aconteceu em um município esse processo, partindo da seguinte fala:

“Nós já tivemos problemas com esta coisa de ser indicado ou eleito. Por exemplo, os diretores municipais fazem uma reunião e indicam alguém, então tudo bem, os orientadores

(especialistas) fazem da mesma forma, mas o problema está com a representação do estado (referindo-se a representação de professores da rede estadual), eles sempre indicam alguém da CRE⁸⁵, alegam que não tem como chamar todos os professores de estado para fazer uma assembléia para escolher quem vai participar, então vem alguém indicado pelo Coordenador e pronto. E o conselho? Bom, o conselho tem que acatar, por que o estado indica e o prefeito nomeia. Daí como eu tava falando, mudou o governo estadual, resolveram mudar o representante no conselho. O conselheiro que estava, não queria sair, até ia pedir recurso, depois desistiu, mas veja ele não precisava sair a vaga não tinha a ver com o partido político, aliás deveria ser de professor e não de cargo comissionado como sempre foi.” (P3)

Esse depoimento de um atual presidente é reforçado pela fala de um ex-presidente que, quando indicado como conselheiro, passou por esta experiência:

“Olha, pra mim, a minha estadia no conselho, acho que foi de grande valia pra entender da onde que nascem grandes problemas do ensino público. Porque primeiro, eu fui jogada lá dentro não fui eleita, já é a primeira ilegalidade, quer dizer, meu chefe me disse,⁸⁶, você é a pessoa que eu quero ter e você vai ser a representante neste segmento, que eram os professores estaduais do Conselho Municipal de Educação. Cheguei lá, não tinha nem idéia do que eu ia fazer” (EP 3)

Em outro momento do depoimento, volta a se referir a essa situação:

“Não sei como funciona agora, como eles são eleitos, mas por enquanto eu nunca fui chamada pra votar no meu segmento (professores da rede estadual). Eu sei que me acontecia assim, a gente era conselheiro, alguém ficava sabendo e perguntava como você conseguiu? E era nosso colega, podia ter votado na gente se tivesse eleição.” (EP3)

Nessa explanação fica claro que a indicação foi feita para pessoa de confiança da administração estadual, sem consulta prévia sobre quem de direito deveria participar do conselho, no caso, o professor da rede estadual. Esta situação de indicar, ao invés de consultar o grupo, muito provavelmente foi reforçada pela questão política.

⁸⁵ Coordenadoria Regional de Educação, ligadas a Secretaria Estadual de Educação. Atualmente se denomina GEREI – Gerência Regional de Educação e Inovação.

⁸⁶ Foi omitido o nome para salvaguardar a identidade do conselheiro.

Sônia Giubilei (2001) e seus colaboradores apontam que nos casos em que os segmentos indicam alguém que faz parte da diretoria de uma entidade, pode-se supor “uma escolha *democrática*, pois, por via de regra, os cargos em associações são assumidos por meio de eleições”. (GIUBILEI, 2001, p. 197). Isso em relação aos representantes dos professores, dos funcionários municipais e outras entidades que possuem associações. Outra forma de indicação é a *democracia participativa indireta*, no caso específico das administrações municipais, onde as escolhas são feitas de acordo com o grau de confiança que a administração possui em relação àquele que está indicando. Assim denomina-se: “uma vez que o prefeito tem o aval dos munícipes por meio do voto, são-lhe facultadas as indicações, quando for necessário fazê-lo”. (GIUBILEI, 2001, p. 197).

Como visto, a condição exposta por Giubilei e seus colaboradores não dá respaldo à ocorrência relatada por presidentes e ex-presidentes, e transcrita acima, uma vez que o cargo de Coordenador Regional de Educação é de indicação do governo do estado e este leva em conta questões partidárias. Para assumir o cargo de coordenador o interessado não passa por eleição, como se supõe na democracia participativa indireta, conforme explicado anteriormente.

Ao identificar quais os segmentos que mais se fazem representar nos Conselhos Municipais de Educação, percebe-se que em todos os Conselhos analisados há representação do poder executivo, dado igual só verificado no segmento dos diretores e dos professores. A participação de pais ainda é pouco evidenciada, bem como a representatividade dos alunos.

Apesar de não ser intenção contrapor as duas regiões, para não correr o risco de apontar uma como “melhor” que a outra, alguns dados apresentam-se de forma diferenciada em relação à composição do Conselhos: Na Associação do Alto Vale do Itajaí encontra-se o maior número de Conselhos com a participação de entidades que não estão diretamente ligadas à educação, como empresários, por exemplo. Também, nesses conselhos, uma parte do Conselho do Fundef, é formada pelos próprios conselheiros do Conselho Municipal de Educação, apresentando o acúmulo de funções. Na região do Alto Uruguai Catarinense, existe pouca expressão de participação dos pais nos Conselhos.

Sobre a participação de conselheiros, outros fatores apontados nas entrevistas, como dificultadores das ações dos Conselhos, são os acúmulos de funções dos conselheiros municipais de educação e as trocas constantes de membros deste colegiado.

Vejamos os depoimentos:

“Como posso acompanhar 6 conselhos? Veja bem, como Secretária de Educação devo participar, por lei, da composição de 6 conselhos: educação, Fundef, merenda escolar, assistência social, dos direitos da criança e do adolescente e até do esporte. É impossível, como dar conta? São assuntos diferentes, para cada um deles tem um conjunto de leis, uma loucura...se fosse fazer direitinho não sobrava tempo para ser secretária.” (S5)

“(...) e aqui existe outro erro que em muitos municípios ainda estão acontecendo, que se existem 10 conselhos diferentes dentro do município, pelo menos 1 dos conselheiros pertence aos 10. É uma miscelânea assim, é Conselho de Criança, é Conselho da merenda, é Conselho do Fundef, e se você for ver, o Conselho Municipal de Educação, existe, é muito vinculado, é muito atrelado ao funcionalismo dos municípios. Se tem uma pessoa que se destaca um pouco, que sabe escrever bem, ou que sabe falar bem, ela faz parte dos 10 conselhos. Ela acaba sendo sugada e acaba não fazendo bem nenhuma das funções.” (EP4)

Como se vê, nas situações em que o conselheiro acumula funções em vários colegiados, a qualidade das ações do conselheiro é prejudicada, piorando ainda mais a situação de falta de preparo que 80% dos conselheiros alegam como sendo a maior dificuldade em desempenhar suas funções. Os outros 20% são atribuídos à pouca disponibilidade dos conselheiros. Uma das razões para essa pouca disponibilidade, o acúmulo de funções, foi comentada anteriormente.

As trocas constantes de conselheiros foram apontadas pela maioria dos presidentes de Conselhos, como uma das maiores dificuldades em conduzir os trabalhos nos colegiados. Além dessas, outras razões alegadas, pela ordem de importância: falta de conhecimento legal e pouca disponibilidade dos conselheiros. Este despreparo técnico dos conselheiros ficou evidenciado nas entrevistas:

“Para o membro novo do conselho muitas vezes nos falta conhecimento sobre as leis vigentes”. (C11)

“Pra mim eu não sei o que é pior, se não ter tempo pro conselho, ou não poder acompanhar e estudar as mudanças na leis. (C3)”

“No nosso conselho até agora o que mais atrapalhou foi que a gente não sabe muita coisa de base, daí tem voltar sempre. A gente dá dois passos pra frente, um pra trás. Sempre assim, daí a gente pega o que o MEC ou o estado desenharam sobre um assunto e escrevemos em cima.”(C7)

Na opinião de Cury (2000) os Conselhos de Educação não são puramente técnicos, pois estão firmados em um princípio democrático-republicano, mas para esse autor, isso não impede que:

(...) qualquer profissional da educação que seja compromissado com seu fazer pedagógico e político não deve deixar que o conhecimento de tais constrangimentos normativos seja apenas uma competência de quem exerce funções administrativas. (CURY, 2000, p. 44).

É também desse autor o seguinte posicionamento: “Quando ocupados por pessoas alheias aos (conselhos) e despreparadas para os assuntos específicos, eles poderão se desviar do essencial, seja no conteúdo, seja na forma.” (CURY, 2000, p. 49).

O pouco tempo de disponibilidade, também foi evidenciado nas entrevistas:

“A principal dificuldade enfrentada é a insuficiência de tempo para cumprir com sua competência, pois todos trabalham 40 e/ou 60 horas, e, nos encontros a discussão se restringe às necessidades básicas, não avançando nas discussões e projeções” (P3).

“Penso que a falta de tempo dos membros do Conselho é a maior dificuldade, já que todos são profissionais atuantes e possuem funções paralelas às reuniões do Conselho”. (C1).

As dificuldades com o preparo técnico e com a rotatividade dos conselheiros também foram encontradas em pesquisa realizada na microrregião de Campinas (SP) pela pesquisadora Sônia Giubilei e seus colaboradores (2001). Lá, da mesma forma que apontou-se aqui,

“(...) a sociedade civil organizada ao desconhecer o que vem a ser tais aspectos educacionais, fez com que, pelo menos durante dois anos, fossem discutidas as questões gerais sem se chegar ao âmago do verdadeiro papel dos conselheiros. Outro fator negativo diz respeito à rotatividade dos componentes do órgão, dada a perda do mandato nas instituições de origem, fator esse que provoca um eterno recomeçar do ponto de origem.” (GIUBILEI, 2001, p. 203)

O pouco conhecimento legal como subsídio para o trabalho de conselheiro tem se mostrado até aqui nos estudos de Cury (2000) e Giubilei (2001), e mais diretamente nessa pesquisa, um fator que prejudica e muito as decisões que poderão ser tomadas pelos Conselhos. Não se trata aqui da defesa de uma composição puramente técnica para os Conselhos Municipais de Educação. Muito pelo contrário, uma vez que a representatividade da sociedade civil é fundamental para a implementação de uma política pública,

que, já diz o nome, é voltada para o público, para a população, e esta população deve ser ouvida e ter a possibilidade de se preparar com subsídios técnicos para o desempenho de sua função.

Outro dado significativo para análise da composição do Conselho Municipal de Educação é se existe o fator de paridade na representação dos diversos segmentos que o compõem. Percebe-se que, na maioria dos Conselhos (22), a composição se deu paritariamente, ou seja, as vagas estão divididas do mesmo modo entre o poder público municipal e a sociedade civil organizada.

Outro fator que não pode ser desconsiderado nessa diversidade de representações, que nos chama atenção, é o fato de o Conselho Municipal de Educação, órgão normativo, deliberativo, consultivo e fiscalizador, ter o Secretário Municipal de Educação⁸⁷, que é o gestor do órgão executivo do Sistema - a Secretaria Municipal de Educação - como seu presidente. Fica a pergunta: como é possível o órgão executivo definir e fiscalizar ao mesmo tempo as suas próprias ações?

Eleição entre os pares	16	47,1%
Indicação do executivo	11	32,3%
Secretário é o presidente	7	20,6%
total	34	100%

QUADRO 14 - Forma de escolha dos Presidentes dos CME nas regiões da AMAUC e AMAVI

Fonte: Dados disponibilizados pelos municípios, através de questionário, e organizados pela autora, para esta pesquisa.

⁸⁷ Uma das conclusões de uma pesquisa sobre o Perfil dos Conselhos Municipais de Educação, realizada pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC) feita com base no Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (Sicme), implantado em 2004, revela que mais de 30% dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil têm como Presidente o próprio Secretário de Educação ou uma pessoa indicada pelo prefeito.

Além de o presidente ser indicado em 11 dos conselhos destas regiões, em 7 municípios o secretário é o presidente do conselho, conforme disposto na lei. Totalizando, existem 52,8% de condições de o presidente representar o executivo. Existem ainda 6 municípios onde até 50% dos membros são de indicação do executivo, conforme os atos legais de criação dos respectivos Conselhos Municipais e seus regimentos internos. É fácil de perceber como o poder executivo, legalmente, estende seus braços para comandar também este órgão que está ligado à Secretaria de Educação, auxiliando o trabalho de planejamento educacional nos municípios.

Enquanto os Conselhos possuem presidentes indicados pelo Prefeito e existirem secretários como presidentes, eles estão confundindo suas funções. Ele não é um órgão do executivo. Esse raciocínio precisa ser feito. Ele é um órgão de natureza legislativa, normativa e não deveria em hipótese alguma acumular a função específica da execução das políticas educacionais.

Isso mostra um grau de descomprometimento em relação à escola pública, por entender que ela precisa ser discutida permanentemente, seus pontos positivos destacados e por outro lado que possam ser repensados os aspectos que tenham ficado a desejar. O fato de o Secretário, ou alguém que representa a Secretaria Municipal de Educação, acumular também a função de Presidente do Conselho nos faz questionar se o segundo poderia ficar neutro diante das atividades e preocupações das funções do primeiro. A experiência tem mostrado que não:

“Se fosse um presidente escolhido entre nós acho que o clima seria menos pesado nas reuniões.” (C4)

*“Nós já tivemos um presidente que era o secretário, e até foi eleito por nós, mas não foi legal, a gente sentia que o conselho **servia só pra assinar aquilo que pedem na secretaria.**”(C5)
(grifos nossos)*

“Como eu que sou diretora vou me sentir tranqüila de debater com o presidente? Se ele fosse só presidente era uma coisa, mas ser Secretário também... aí não dá, ele é o meu patrão”
(C10)

Essa preocupação entre diretores de escola em municípios onde a escolha do gestor escolar, ainda não se dá por meio de eleição traduz a preocupação com a liberdade de ação dos seus membros em relação aos dirigentes municipais, pois “a estreita vinculação desses membros com os dirigentes do Município tem impedido qualquer reação por uma democratização do colegiado.” (GIUBILEI, 2001, p.215)

Além do mais, se quem fiscaliza as decisões é aquele que as elabora e executa, é quase impossível verificar se está ocorrendo lisura/transparência no processo de aplicação das verbas destinadas ao setor educacional, e se de fato as decisões são as que visam o atendimento da real demanda educacional, e não favorecimentos/apadrinhamentos políticos.

No Brasil, de acordo com a pesquisa do MEC, a indicação dos presidentes em 64% dos casos é realizada por meio de eleição dos pares e 10% por indicação do executivo, e em 22% dos Conselhos em funcionamento o Secretário da Educação é o presidente. O menor número de Conselhos que apresentam essa situação está na Região Sul.

Nas regiões catarinenses estudadas, os mandatos variam de 2 anos (40 %) a 4 anos (60 %). Em 8 municípios existe renovação parcial dos conselheiros, garantindo o processo de continuidade dos estudos e encaminhamentos feitos. Isso é muito importante, uma vez que apenas quatro municípios apontaram a existência de um funcionário com dedicação para as atividades e organização da documentação dos Conselhos. E mesmo nesses casos não ocorre em tempo integral. Em dois municípios houve relato de que

todo o Conselho precisou ser recomposto em função da desistência dos conselheiros, que alegaram não ter tempo para exercer as atividades que o mandato necessita.

O financiamento da Educação municipal foi um dos fatores investigados, buscando identificar se o Conselho Municipal de Educação tinha algum poder de intervenção e elaboração ou controle do orçamento municipal para a educação.

Assim, a totalidade dos entrevistados (34) afirmou que o Conselho não possui a atribuição de definir as verbas que serão destinadas à educação municipal. No entanto, 28 (82,3%) desses indicaram que o Conselho participa diretamente na aprovação dos recursos do Salário-Educação.

Essa aprovação pode ser compreendida como uma possibilidade de controle dos gastos públicos, com a expectativa de uma gestão do dinheiro público, eficiente e que possa ter condições de, com recursos bem empregados, ampliar a melhoria da qualidade de ensino ofertada pelos municípios.

Na busca de indicadores de possibilidades de ampliação da participação democrática, encontramos o controle dos recursos como um fator que pode indicar melhorias da qualidade de ensino. Para tanto, faz-se necessário que os conselheiros compreendam esse importante papel.

O conselho, como diz Giubilei, constitui-se num lugar “ideal para a participação da comunidade, mas para que isso aconteça, necessário se faz que a própria comunidade entenda a importância de sua participação na condução do trabalho e dos próprios objetivos do conselho.” (2001, p. 226). Ou seja, ele é constituído pela vontade de seus participantes.

Em relação às reuniões, ficou evidente nas respostas dos entrevistados, que a comunidade não acompanha (99%) as reuniões, ou então, (1%) raramente acompanha. Este fator necessita ser avaliado à luz da divulgação que os próprios colegiados fazem, em relação às datas, horários e locais de reuniões. O desconhecimento que as redes possuem a respeito da dinâmica do órgão, constitui-se num empecilho para seu reconhecimento. E o fato de desconhecer o que se passa pode inviabilizar todo processo que pretende ser democrático.

A forma de divulgação do calendário de reuniões ocorre em 12 (35,3%) conselhos, anualmente, onde o calendário é divulgado em uma só etapa, na primeira reunião do Conselho. Supõe-se que, seriam os próprios conselheiros os responsáveis pela divulgação, mas isso não está claro. Para 8 (25,2%), ocorre divulgação para os representantes do conselho e Secretaria de Educação. A divulgação no mural da Secretaria de Educação, acontece em 8 (25,2%) municípios, e em 4 (11,7%) municípios, é enviado o calendários de reuniões para a assessoria de imprensa da Prefeitura Municipal para que seja feita a divulgação através dos meios de comunicação.

Em relação às formas de divulgação, nenhum entrevistado mencionou que o conselho enviasse o calendário diretamente às escolas; as respostas indicaram que esse era divulgado pela Secretaria. Consideramos que desta forma, o conselho está deixando a responsabilidade de divulgação de seus atos a cargo de outrem. Pela expressiva falta de divulgação do calendário, é possível concluir que seria impossível contar com a participação externa em reuniões. Vale lembrar que as reuniões dos conselhos envolvidos nesta pesquisa são públicas, onde à comunidade é dado o direito de participar como

ouvinte das reuniões, não podendo se manifestar. O fato de constar em seu regimento que as reuniões são abertas é um fato que mostra que em tese o conselho não está fechado em si mesmo, é uma possibilidade clara do que poderia ser um avanço para a democratização de suas ações.

Porém, constatou-se que 89% dos conselhos não são procurados pela comunidade. Em 11% dos colegiados, o único segmento da sociedade que os procura, é a escola. A razão de tal procura é obter autorizações de funcionamento.

Em relação às questões em que o Conselho é chamado a se pronunciar, as que ocorrem com mais frequência são: Ativação e/ou desativação de unidades escolares; Aprovação do Calendário Escolar Anual; Autorizações e vistorias para liberação de espaço físico das escolas; Credenciamento e visitas aos espaços escolares para posterior expedição de autorização de funcionamento; Estudo e encaminhamento para alterações de Lei e de Resoluções; Registro de cursos de formação dos professores; Aprovação de prestações de contas de recursos recebidos à título de convênio e Aprovação das contas do Salário-Educação.

A preocupação com a aprovação destas contas, fez com que um conselho, baseando-se na legislação que o criou, solicitasse ao executivo municipal, a contratação de uma assessoria técnica para uma capacitação que desse condições aos conselheiros de compreender como a aplicação de recursos deveria ser feita.

A preocupação deste conselho fica clara no depoimento:

“Quando o conselho foi criado, tudo era novidade. Ser conselheiro também era uma novidade. Quando chegou a vez de aprovar as primeiras contas do salário educação, meu Deus, ninguém sabia que bicho era aquilo. Não tinha nenhum no grupo que entendesse um pouco. A gente começou a ler

aquela papelada toda e achar que a gente não ia dar conta. Então resolvemos pedir pra Educação (referindo-se a esta secretaria) que agendasse uma pessoa das Finanças (idem) para falar com a gente. Foi bem produtivo, mas a gente queria entender mais. Então numa reunião, um fala daqui, outro fala de lá, e lembrou-se que conselho podia pedir socorro pra uma assessoria, e foi o que foi feito. De lá pra cá, já mudaram alguns conselheiros, mas aqueles que estavam na época do treinamento ficaram responsáveis de ajudar quem ia entrando". (C6).

A possibilidade de que o Conselho possa munir-se de informações sobre o assunto a ser tratado nas reuniões, com apoio de assessoria técnica, seja na área administrativa ou jurídica, está presente na maioria dos conselhos (80%), em virtude da lei de sua criação, ou de seu regimento interno; porém, constatou-se que os conselhos (97%) não têm feito uso deste importante recurso, que lhe auxiliaria sobremaneira na tomada de decisões.

Observando o assunto do qual tratam as normatizações feitas até o presente momento pelos conselhos das duas regiões, percebe-se que eles têm demonstrado por meio destes atos legais, sua disposição em beneficiar a maioria, a forma pública, e estas se referem especialmente a: Aprovação do Calendário Escolar Anual; Avaliação Escolar; Regimentos das Escolas; Organização da Educação Infantil e do Ensino Fundamental. Todas tratam da educação para a maioria, na forma pública. Em especial, as resoluções de Educação Infantil tratam também, mas não exclusivamente, da organização da forma privada de funcionamento, e esta é uma necessidade que precisa ficar clara na organização legal municipal, pois quando os municípios constituem seus sistemas próprios, a educação infantil ofertada pela rede particular é um de seus componentes.

Também podemos supor que por esta razão, nos municípios onde existem escolas particulares de educação infantil, os Conselhos Municipais

tiveram uma pressão maior com o estudo e posterior normatização deste segmento, por meio de resoluções, evidenciada nas datas de publicação destas normas.

Ainda em relação ao conteúdo das normatizações, 5 (14,7%) conselhos indicaram que, para a construção das resoluções em seus respectivos municípios, já passaram pela experiência de discutir com a população os seus conteúdos.

Vejamos este relato:

“Há uns três anos atrás, no conselho, a gente percebeu que estava na hora de regulamentar o ensino fundamental. A educação infantil já tinha sua resolução, mas o fundamental não. Só uma conselheira havia passado pelo processo de criação da educação infantil, os outros era tudo novidade. Então distribuimos os temas para estudo entre os conselheiros, e ficamos um ano trabalhando, lembro que foi muito difícil. Quando ficou pronto aquele material precisava publicar, então resolvemos convidar os professores e diretores para conhecer o documento, fizemos uma reunião, que tinha representante de todas as escolas, foi uma novidade, ninguém tinha visto aquilo, nem a gente sabia no que ia dar. Conforme a gente ia apresentando as partes, os participantes faziam perguntas, foi muito produtivo, todos estavam aprendendo junto até nós. Quem não gostou foi a secretaria, que achou que o conselho se apareceu muito, como eles disseram “se promoveu”. Daí a gente, conversando com as pessoas naquele dia, percebeu que nós tínhamos escritos umas coisas que deveriam ser melhoradas, então a presidente da época tomou uma decisão bem legal, perguntou pros que estavam lá, o que eles achavam de deixar a resolução valendo, mas já agendar um encontro de avaliação para dali um ano. Todos concordaram, ainda mais que eles iam participar. Pra nós do conselho aquela hora que ela falou, aumentou nosso compromisso mas a gente gostou do desafio, e já combinou ali mesmo que o conselho ia propor um ciclo de estudos sobre a resolução antiga, a de educação infantil.” (C11)

O que se percebeu no relato anterior é que o conselho em questão realizou uma experiência significativa para a educação daquele município. Conforme a exposição feita, o documento foi construído unilateralmente, apenas pelo conselho, o que poderia indicar um obstáculo para a

democratização das ações desse colegiado, porém com a decisão de debater com a comunidade tal documento, possibilitou um momento de abertura muito significativo.

Em outro conselho, processo semelhante aconteceu:

“A gente tava sendo cobrado da Secretaria de Estado pra fazer o Plano Municipal de Educação, quer dizer eles cobravam da secretaria (municipal) que cobrava de nós. Bem, então a gente não sabia o que fazer. Nos modelos que eles davam pra gente, sempre falava de fazer oficinas nas escolas pra debater o tal plano, então resolvemos fazer, deu pano pra manga, uma trabalhadeira, mas foi muito bom, agora a gente fica pensando se não tivesse feito assim a riqueza que a gente ia desconhecer. O plano foi feito no grupo, todo mundo acompanhou, a secretaria, as escolas, os professores e até os pais. Bem o nosso plano agora esta pronto, se é o melhor não sei, mas te digo que foi feito com muito debate”.(C1)

Nesses casos, em que houve circulação das informações, a comunidade não ficou impedida de acompanhar o Conselho e participar das discussões que nele ocorreram.

Sobre este aspecto, Fonseca (1997, p.168) afirma que “a democratização da informação não deve ficar restrita aos gabinetes, mas receber a mais ampla divulgação, a discussão da política global e das políticas setoriais do município”.

No primeiro desses relatos, o conselheiro deixou transparecer que havia uma divergência entre a forma como a Secretaria de Educação e o próprio Conselho entendiam o processo que este colegiado desencadeou.

Possivelmente, o fato de o conselho ter mobilizado as pessoas daquele município para discutirem a educação, feriu o papel centralizador que as secretarias de educação historicamente vêm desempenhando, deslocando o eixo de poder em relação ao processo decisório, do poder executivo para a

comunidade escolar. Além disso, demonstra a adoção de medidas que visam à democratização.

Somente pelo exercício da cidadania participativa e democrática, ou seja, pela possibilidade do debate com participação ativa nas decisões, supera-se o sentido meramente formal da cidadania e da democracia. Quando reconhecemos nossos limites, podemos enfrentá-los e tentar superá-los, e é através desta busca incessante que os seres humanos não se sujeitam como homens historicamente marginalizados, ao contrário, se assumem como sujeitos dinâmicos e criadores, ou seja, sujeitos da própria história. Esta é a diferença qualitativa do cidadão, sujeito de desenvolvimento próprio e coletivo, ao qual, “contrapõe-se o cidadão tutelado, conformado e corroído pelo desgaste histórico/social da alienação, servindo, prioritariamente, a interesses subalternos dos dominadores em diferentes campos da vida social” (VERZA, 2000, p.106).

A prática da cidadania implica em participação incessante, aliás, ela é condição para a busca e melhoria da qualidade da própria vida. Fundamentalmente, ela é conquista, não é dádiva, concessão, nem muito menos permissão, ou seja, a cidadania é um processo de exercício contínuo, que pressupõe, a participação.

Pode-se, com as afirmações acima, dizer então que a participação é um processo contínuo de desenvolvimento da consciência crítica que se aprende e se produz no curso da caminhada participativa, e que a tarefa dos educadores é a de aprimorar cada vez mais esse processo.

Nesse capítulo, procurou-se identificar novas razões para a criação dos Conselhos Municipais de Educação; foram destacadas: autonomia; a rapidez

dos processos administrativos e a democratização. No entanto, constatou-se que todas as razões citadas caminham de uma forma ou de outra, em uma mesma direção, a “autonomia” para o Município realizar o desatrelamento do Conselho Estadual de Educação, e também do Sistema Estadual de Ensino.

De acordo com o que foi analisado é possível afirmar que a concepção de autonomia adotada pelos integrantes da pesquisa não demonstra uma posição progressista, pois limita-se apenas ao desatrelamento do Sistema Estadual, sem medir as conseqüências de tal ação para o Município. No entanto, se alertou para a grande possibilidade dos Municípios serem abandonados na sua escolha pelos demais entes da federação, o Estado e a União, pois, como vimos em nosso trabalho, essa vem uma característica do sistema educacional brasileiro.

Portanto, há que se considerar que o pressuposto da autonomia observado pelos Secretários, em nenhum momento, abrange um conjunto de elementos mínimos necessários para que de fato se tente exercê-la: o político-administrativo, o pedagógico e o financeiro. O que indica uma concepção precária e limitada de autonomia, que, muito provavelmente, interferirá negativamente nos rumos da educação municipal e, especificamente, na qualidade de sua oferta.

Pode-se inferir também, ao analisar-se a estruturação dos Conselhos Municipais de Educação, que esses, no conjunto, foram marcados por inúmeras dificuldades, tanto na organização, quanto na participação da sociedade nas definições dos rumos da educação municipal, ou seja na gestão democrática.

Pode-se verificar, ao longo das entrevistas realizadas, que apesar dos municípios criarem o seu Conselho Municipal de Educação, (órgão normativo, deliberativo, consultivo e fiscal), e instituírem o Sistema Municipal de Ensino, os mesmos não estabelecem, de acordo com os participantes da pesquisa, a atribuição para o órgão em definir como vai ser organizado o orçamento da educação municipal, ou seja, os recursos continuam centralizados no administrador de cada um desses Municípios.

Verificou-se também, que, para a maioria, parece haver um desconhecimento da possibilidade de buscar assessoria para auxiliar na compreensão dos temas para os quais os conselheiros encontram dificuldade de abordar, bem como de exigir do poder público municipal infra-estrutura adequada para seu funcionamento.

Identificou-se que as normatizações dos conselhos municipais de educação têm até o presente momento atendido principalmente a educação pública, possibilitando que em alguns casos, ocorra a participação da sociedade civil no produto, conforme análise de Cury apresentada anteriormente.

Para concluir, retomar-se-ão três condições postas por Coutinho (1994, p. 25-26) para que um sistema educacional possa ser chamado de democrático: a educação tem de se tornar efetivamente um direito universal. A democracia não é apenas socialização da economia e da política, mas é também socialização efetiva do conhecimento e das decisões; deve assegurar o pluralismo em seu interior, ou seja, a plena liberdade de expressão para todos os pontos de vista existentes na sociedade; quando, mesmo sendo de propriedade estatal, não é gerido autoritariamente, de cima para baixo e de fora

para dentro, mas encontra formas eficientes de autogestão pelos seus próprios atores e usuários diretos.

Apesar das aparentes razões apontadas, o que parece explicar a ocorrência dos Conselhos Municipais de Educação, não apenas aqui, mas de modo geral, é uma tendência de desresponsabilização, essa é a grande explicação, e, infelizmente, não é a autonomia, não é a democratização, mas sim, se constitui na continuidade do processo de desresponsabilização quanto a oferta obrigatória da educação pública.

Portanto, em última análise, a grande determinação, é a expressão da forma como o Ensino Fundamental foi organizado em Santa Catarina, ou seja, da continuidade da desresponsabilização com a educação constitucionalmente obrigatória, o Ensino Fundamental, para toda a população.

Considerações Finais

O objetivo deste trabalho foi o de compreender a razão de criação de tantos Conselhos Municipais de Educação em Santa Catarina, e identificar os seus limites e possibilidades de atuação. Com a intenção de melhor entender como ocorreu este processo procurou-se primeiramente verificar se uma das razões que explicaria o fato de que em Santa Catarina a busca da autonomia municipal - em relação à educação pública, com a conseqüente criação de Conselhos Municipais de Educação e Sistemas Municipais de Educação – estaria articulada às características histórico-culturais e populacionais na formação deste Estado.

Para tanto, foi necessário realizar uma revisão da literatura pertinente e organizar um breve histórico da formação do Estado de Santa Catarina e de sua população, procurando contextualizar a oferta da educação pública, nos diferentes momentos. O exercício de reconhecimento da situação foi necessário para que se pudesse ter maior entendimento, sobre a forma e o modo como o estado de Santa Catarina vem atendendo as demandas por ensino público básico, procurando identificar se isso, historicamente, havia influenciado a constituição de Conselhos e Sistemas Municipais de Educação.

Como foi possível observar, a responsabilidade pela educação da maioria da população em Santa Catarina, desde o final do período imperial, até os anos 60 do período republicano, foi, em sua maior parte, atendida pelo poder público estadual. Dos anos 60 em diante, a participação dos municípios no atendimento ao ensino fundamental era uma condição que se justificava nos acordos, como o Promunicípio que assim como em outros estados brasileiros,

estimulou em Santa Catarina o início da municipalização do ensino fundamental.

Tentando verificar as condições históricas em que se deu o processo de municipalização, como forma de descentralização do ensino catarinense, e de situar o momento em que os Conselhos Municipais começam a fazer parte da gestão do ensino, foi refutada a idéia inicial de que as condições histórico-culturais da formação do estado catarinense fosse a razão deste Estado ter constituído inúmeros Conselhos Municipais de Educação.

Desta forma, entendemos a partir do estudo realizado que estes órgãos fizeram parte dos termos do Convênio para a Municipalização da Gestão do Ensino Fundamental, firmado em 1991 entre o Estado de Santa Catarina, por meio da Secretaria de Educação e os municípios. Fez-se necessário então traçar um panorama histórico do processo de municipalização/descentralização do Ensino Fundamental Público no Brasil e, especialmente em Santa Catarina, caracterizado pelas ações dos governantes que, através de convênios, desencadearam um processo de municipalização do ensino desde a década de 70.

Ao retomar esse processo de municipalização, foi possível compreendê-lo, no estado de Santa Catarina, desde a década de 70, como condição necessária para o entendimento da constituição dos Conselhos Municipais de Educação e dos Sistemas Municipais de Educação.

O processo de descentralização do Ensino Fundamental aconteceu em Santa Catarina, assim como no Brasil, na perspectiva da municipalização do ensino; marcado pela transferência gradativa de matrículas da rede estadual para a rede municipal de ensino. Esta redução de matrículas é o que

chamamos de descentralização do ensino pela via da municipalização. Em Santa Catarina, esse processo contínuo de transferência de responsabilidades do ensino fundamental pode ser percebido em virtude do empenho que o governo estadual fez neste sentido, inclusive pressionando os municípios por meio do Tribunal de Contas desse Estado.

Porém, não foi possível perceber que este movimento tenha trazido uma perspectiva mais democrática para o ensino fundamental popular, e sim, que faz parte de um processo contínuo, de transferência de responsabilidades do governo estadual (e que já aconteceu também de parte da esfera federal) para a gestão dos municípios.

Importante destacar que, de acordo com a abordagem realizada nesse trabalho, a relação entre descentralização e democracia não é linear. As condições sociais, econômicas e políticas existentes em determinado local e tempo histórico fazem parte de sua construção que é, em suma, uma construção político-institucional.

O terceiro capítulo buscou identificar os trabalhos de pesquisa e literatura específica, em âmbito nacional, que dizem respeito principalmente aos Conselhos Municipais de Educação, para fundamentar a abordagem feita especialmente para o Estado de Santa Catarina.

Ao examinar, mais detidamente, como têm se caracterizado no Estado de Santa Catarina as políticas de constituição e de funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação nos municípios que pertencem às Associações de Municípios do Alto Uruguai Catarinense (AMAUC) e do Alto Vale do Itajaí (AMAVI), foi possível identificar novas razões para a criação dos Conselhos Municipais de Educação, sendo destacadas: autonomia; a rapidez

dos processos administrativos e a democratização. No entanto, constatou-se que todas as razões citadas, indicam a vontade do Município para realizar o desatrelamento ao Conselho Estadual de Educação, e também do Sistema Estadual de Ensino. Esse é o limite do sentido dado à autonomia.

Na verdade, o que se indica é que a autonomia é um fator que se usa para justificar a descentralização do ensino, uma vez que a ampliação de matrículas na rede municipal, no período posterior a criação de Conselhos e Sistemas, faz com que estes motivos anteriormente apontados para justificar a criação de conselhos, sejam na verdade postos num patamar de sub-razões. Nas entrelinhas, a passagem de grande parte do ensino fundamental para as administrações municipais, a desresponsabilização de parte do maior para o menor, criou a nosso ver as condições para que os municípios sentissem a necessidade de criar Conselhos e Sistemas que pudessem legislar localmente.

Estes conselhos são formados basicamente do mesmo número de representantes, com algumas exceções pois existem aqueles que possuem número insuficiente de componentes, bem como das entidades/organismos que representam, conforme apresentado no capítulo 4. Isto se deve ao fato de que na criação dos conselhos, seguiu-se uma orientação básica na confecção da legislação, derivada da participação da UNDIME/SC, por meio de sua diretoria estadual, que foi a grande responsável pelo “boom” de criação de conselhos, ou mesmo desta nova caracterização que eles passaram a ter, já no final da década de 90, início dos anos 2000.

Com relação a escolha dos Presidentes dos Conselhos, identificou-se que ainda existem Secretários Municipais de Educação que acumulam essas

funções. Este é um limite posto pela própria legislação, que permite tal procedimento, o que indica centralização das decisões no órgão executivo.

Percebe-se que os Conselhos Municipais de Educação, reúnem uma dupla condição: ao mesmo tempo em que são órgãos de participação popular, são também órgãos de caráter técnico. Essa, talvez, é a razão pela qual uma das maiores dificuldades encontradas pelos Conselheiros e Presidentes de Conselho seja a falta de conhecimento necessário para o desempenho das funções que lhe são previstas em lei.

Ao mesmo tempo em que ele é a expressão da sociedade civil, e, portanto, a possibilidade de avanço democrático, ao permitir a participação da população na definição de políticas públicas educacionais, ele exige de seus componentes um conhecimento específico na área educacional, que necessita ser constantemente “testado” quando da tomada de decisões que este colegiado venha a ter.

A ausência de estrutura adequada para o seu funcionamento tem mostrado que estes órgãos têm ficado completamente a mercê da administração municipal, e por outro lado, indica que os Conselhos e seus conselheiros não têm exigido os direitos que lhe são previstos na própria lei que os criaram.

No que se refere ao funcionamento dos Conselhos Municipais, percebe-se que existe uma preocupação de que este possa contribuir para a democratização da educação municipal, quando toma atitudes de consulta à comunidade, criando caminhos de interação. Porém o poder e a autoridade não foram todos eles transferidos para esta estrutura, uma vez que grande parte dos conselhos ainda não experimentou medidas que tornem o conselho

público, deixando este órgão timidamente à sombra das Secretarias Municipais de Educação.

A implementação de políticas de descentralização do ensino, como afirmamos, é uma característica da política educacional brasileira, que cada vez mais é acentuada pelo “enxugamento” do Estado proposto pelo neoliberalismo. As políticas que caracterizam esta fase atual do capitalismo, não propõem aumento de recursos, pelo contrário, atuam diretamente na redução de gastos públicos nas políticas sociais, em várias instâncias. Dessa forma, uma das características é o Estado é adotar medidas que passem adiante as responsabilidades com a educação,

E, neste sentido, indica-se que a constituição dos Conselhos Municipais de Educação pode ou não colaborar para a democratização do ensino, mas que em sua grande maioria, os Municípios possuem uma situação de dificuldades, do ponto de vista da competência técnica e compromisso político, o que dificulta sobremaneira a sua implementação.

No entanto, a constituição dos Conselhos Municipais de Educação, pelo menos, pelo que nos revelaram os dados das entrevistas realizadas e a experiência até então possível de ser verificada no estado de Santa Catarina, indica que não necessariamente constitua-se em avanço, mas sim, que esses se apresentam como possibilidades à gestão democrática participativa,

É preciso advertir, porém, que podem estar se efetivando, mais como instrumento de transferência de competências e responsabilidades da esfera estadual para a municipal, o que pode implicar também em total descompromisso do poder público federal, pois como vimos ao longo do texto

essa é uma característica da política educacional brasileira, que cada vez mais torna-se evidente.

Para as perguntas: A quem? e A que servem os Conselhos Municipais de Educação?, não é possível ainda uma resposta definitiva a essas questões. De acordo com as análises feitas, esses colegiados não têm atuado em uma única direção. Esse movimento, característico do próprio processo de formação recente que eles vêm passando, possibilita perceber que, ao mesmo tempo em que ainda são dependentes dos governos municipais e possuem certas dificuldades para a tomada de decisões, por outro lado, tem evidenciado que esses colegiados têm procurado realizar experiências mais democráticas, contando com a participação da população e buscando alternativas para sua atuação.

Para finalizar, fica como sugestão, a organização de uma pesquisa, que envolva os “quatro cantos” de Santa Catarina, para registrar como se fez a composição do ensino público municipal. Talvez a maior dificuldade que tivemos, foi à localização de dados e de informações que apontassem o caminho, o movimento que a educação municipal trilhou. Trabalhos como o de Fiori (1991), Brinhosa (1997), Schmidt (2000) e Vendramini (2003) referenciados nesta pesquisa, já iniciaram o tratamento do assunto, mas somos carentes de dados e informações que nos digam: em que momento da história teve início o ensino municipal realmente público e gratuito, quais os caminhos que os municípios tiveram que percorrer (entraves/ dificuldades) para organizar seu sistema de ensino, e se realmente após a constituição dos Sistemas Municipais, a educação apresentou avanços mais democráticos.

Tratar da educação municipal autônoma é realmente uma atividade contemporânea, mais ainda falar de Conselhos Municipais de Educação, e em face desta contemporaneidade, corremos o risco de não enxergar todos os movimentos, os percalços e as relações possíveis, justamente por isto ainda estar se configurando. Esta é a tarefa das próximas pesquisas.

Referencial Bibliográfico:

ARELARO, Lisete. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In OLIVEIRA, Cleiton (org). **A Municipalização do Ensino no Brasil** – algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

ABREU, Mariza. **Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB**. Ijuí: Editora Unijuí, 1998.

AMADOR, Milton Cléber Pereira *et all.* **A pesquisa na formação do professor de História**. In: XXIII Simpósio Nacional de História - História: Guerra e Paz, 2005, Londrina. XXIII Simpósio Nacional de História - História: Guerra e Paz - Anais. Londrina : Mídia, 2005. v. 23.

AZANHA, José Maria Pires. **Educação: Temas Polêmicos**. Martins Fontes, São Paulo, 1995.

AZEVEDO, Janete M. L. de. **Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, nº 80, setembro/2002, p. 49-71.

BITTAR FILHO, Carlos Alberto. *O município na atual organização federativa brasileira*, ago/2001 [Internet] <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/dconst0039.htm>. Acesso 22 de outubro de 2005.

BORDIGNON, Genuíno. Gestão Democrática. in: GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José Eustáquio (org.). **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993. Cap. 5, p. 135-171.

_____. **Sistemas e Conselhos de Educação**. (1999). Disponível em: <http://www2.seduc.mt.gov.br/cee/word/bordignon.pdf>. Acesso em 14 de julho de 2004.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação: Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas, SP: Papirus, 1997.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024/61 de 20 de dezembro de 1961**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 27 de dezembro de 1961.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 5.692/71 de 12 de agosto de 1971**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 23 de agosto de 1971.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de dezembro de 1996.**

_____. **Lei nº. 9.131/95**. Altera dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 4.024/61. Brasília de 24 de novembro de 1995.

____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

____. **Emenda Constitucional nº. 14**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, 12 de setembro de 1996.

____. Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº. 01/1997**. Brasília, 26 de fevereiro de 1997.

____. Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº. 05/1997**. Brasília, 07 de maio de 1997.

____. Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº. 12/1997**. Brasília, 08 de outubro de 1997.

____. Todos pela Educação no Município. Brasília: MEC/UNESCO, 1993.

____. Guia de Consulta do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III. Brasília: MEC, 2001.

____. Constituições Brasileiras. **Site do Governo Federal**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br>. Acesso em 23 de julho de 2005

____. Decreto lei nº. 200 de 1967. **Site do Governo Federal**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br>. Acesso em 22 de outubro de 2004.

____. Perfil dos Conselhos Municipais de Educação. Brasília: Ministério da Educação, 2005.

____. Relatório Pró-Conselho 2003/2004. Brasília: Ministério da Educação, 2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/relat03_04.pdf. Acesso em 04 de janeiro de 2006.

____. Pró-Conselho - Caderno de Referências. Brasília: Ministério da Educação, 2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/cme_cadrefer.pdf. Acesso em 10 de agosto de 2005.

____. Pró-Conselho – Guia de Consulta. Brasília: Ministério da Educação, 2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/cme_guiaconsulta.pdf. Acesso em 10 de agosto de 2005.

____. Pró-Conselho – Caderno de Oficinas. Brasília: Ministério da Educação, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=434&Itemid=420>. Acesso em 10 de agosto de 2005.

____. Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – Pradime. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=521&Itemid=514>. Acesso em 27 de dezembro de 2005.

BRINHOSA, Mario Cesar. **A Descentralização da Educação: produção da autonomia democrática ou desobrigação do Estado**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, UFSC, 1996.

BRÜGGEMANN, Edinéia Regina Broering. **O transporte escolar da rede pública catarinense**: Os programas dos municípios das Encostas da Serra Geral. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, UDESC, 2005.

CABRAL, Osvaldo R. **História de Santa Catarina**. 2. ed. Florianópolis: Laudes, 1970.

CAMPOS, Marcelo Soares de. **A ação política do magistério público estadual de SC no período de 1990 a 2000**: uma reflexão sobre a atuação do SINTE. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, UFSC, 2004.

CASASSUS, Juan. **Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos em América Latina: fundamentos y dimensiones críticas**. Santiago, Chile: mimeo, 1989.

CHIZZOTI, Antônio. **A Constituinte de 1823 e a Educação**. In FÁVERO, Osmar. **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.) **Descentralização da Educação - Novas Formas de Coordenação e Financiamento**. São Paulo: FUNDAP/Cortez, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje**. In FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni. **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

_____. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 1994.

CUNHA, Luís Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In.: FERREIRA, Naura S. C. e AGUIAR, Márcia A. da S. (org.) **Gestão da Educação** : impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo, SP: Cortez Associados, 2000.

DALL'IGNA, Maria Antonieta. **Políticas públicas de Educação**: a (des)articulação entre a União, os estados e os municípios. Porto Alegre, 1992. Dissertação (Mestrado em Educação) – UFRGS-RS.

DAROS, Maria das Dores. **Em busca da participação**: A luta dos professores pela democratização da educação. Florianópolis: UFSC/NUP, 1999.

DAVIES, Nicolas. Gestão Financeira da Educação: o legal X o real? In: SOUZA, Donaldo Bello de e FARIA, Lia Ciomar de (orgs.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

DE TOMMASI, Livia et alii (Org.) **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, Ação Educativa, PUC-SP, 1996, p.15-40.

FÁVERO, Osmar. (org.) **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

FECAM. Institucional. **Site da Federação Catarinense de Associação de Municípios**. Florianópolis, SC. Disponível em: http://www.fecam.org.br/menus/index.php?cod_menu=2. Acesso em 13 de outubro de 2005.

FERREIRA, Naura S. C. e AGUIAR, Márcia A. da S. (org.) **Gestão da Educação** : impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo, SP: Cortez Associados, 2000.

FIORI, Neide Almeida. **Aspectos da Evolução do Ensino Público**: Ensino Público e Política de Assimilação Cultural no Estado de Santa Catarina nos períodos Imperial e Republicano. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 1991.

FONSECA, João. P. **Municipalizar, verbo transitivo**. Revista da Faculdade de Educação, São Paulo: 18 (1/2), pp. 132-147. Jan./Dez., 1990.

FONSECA, Marília. **O Banco Mundial e a Gestão da Educação Brasileira**. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão Democrática da Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FORMOSINHO, João. **A regionalização do sistema de ensino**. In: Cadernos Municipais. Braga, nº 38-39, dez., 1986.

GADOTTI, Moacir. Sistema Municipal. in: GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José Eustáquio (org.). **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993. Cap. 3, p. 71-102.

GADOTTI, M. e ROMÃO, J. E. (Orgs) **Município e Educação**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire; Brasília, DF: Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993.

GIUBILEI, Sonia (org.) - **Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas**. Ed. Alínea, Campinas, 2001;

GONÇALVES, Rosemari Conti. **Gênese da Diretoria de Instrução Pública na Província de Santa Catarina:1830-1858**. Dissertação (Mestrado em Educação), Florianópolis, UFSC, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sócio Política**. São Paulo: Cortez, 2001.

IBAM. **Manual do Prefeito**. 11 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000. 296 p.

IBAM. O Município no Brasil. **Site do Instituto Brasileiro de Administração Municipal**. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/omunicipio no brasil.html>.> Acesso em 10 de agosto de 2005.

IBGE – **Boletim Informativo** de 17 de abril de 2001. Disponível em:

http://www.ibge.gov.br/home/boletim/pme_nova/tab20072003.shtm

IBGE – **Resolução nº 05** de 10 de outubro de 2002. Disponível em:

http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/pdf/areas_2001_42.pdf

IBGE – Sinopse Estatística Preliminar do Censo 2000. Disponível em:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/sinopse_preliminar/Censo2000sinopse.pdf. Acesso em 10 de agosto de 2005.

JAPIASSU, Hilton e MARCONDES, Danilo. Dicionário Básico de Filosofia. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Fontes, 1996. p. 249-250.

LAMOUNIER, Bolívar; NETO, O. Amorim e DIAS, J. L. de Mattos. Organização Política: Constituições. **Site do Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/consnac/orgpol/const/apresent.htm>. Acesso em 15 de agosto de 2005.

LIMA, Antônio Bosco. **Conselhos Municipais na Educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal**. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Educação) – PUC-SP.

LIMA, Maria Nayde dos Santos. **Mapeamento dos Conselhos Municipais de Educação**. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 1997.

LOCCO, Leila de Almeida e ZABOT, Nircélio. **Política de Municipalização do Ensino de 1º grau no Estado do Paraná**.s/d.(mimeo)

MARTINS, Adelina M. e SANTOS, Alfredo S. R. - **O financiamento da municipalização do ensino no município de São Paulo**, in GIUBILEI, Sonia (org.) - **Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas**, Ed. Alínea, Campinas, 2001.

MARTINS, Ângela M., OLIVEIRA, Cleiton de, BUENO, Maria S. S. (Orgs.) **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MENDONÇA, Erasto Fortes de. **A regra e o jogo: Democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: LaPPlanE/FE/Unicamp, 2000.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton de (et alii) **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela (Org.). **Política educacional: impasses e alternativas**. São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA, Romualdo Portela e CATANI, Afrânio Mendes. **Constituições estaduais brasileiras e educação**. SP: Cortez, 1993.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A municipalização do ensino no Brasil. In OLIVEIRA, Dalila (org). **Gestão Democrática da Educação**. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, João Ferreira de, FONSECA, Marília e TOSCHI, Mirza Seabra. **O programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência - a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas.** *Educ. Soc.*, Jan./Abr. 2005, vol.26, nº.90, p.127-147. ISSN 0101-7330.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2003.

PIAZZA, Walter Fernando (Org.). **As constituições do Estado de Santa Catarina (1891/1970).** Florianópolis: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1984. 432 p.

PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano.** 2004.

PNUD. PNUD prepara três novos projetos em Santa Catarina.
http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=926&lay=ap_u. Acesso em 04 de janeiro de 2005.

RIVAS, Ricardo Hevia. **Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: Estado del Arte.** Santiago/Chile: UNESCO/REDUC, 1991.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1993.

ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação.** São Paulo: Cortez, 1992.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. **A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil.** *Educação e Sociedade*, dez. 1999, vol.20, nº.69, p.165-176.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. **A Municipalização como Estratégia de Descentralização e de Desconstrução do Sistema Educacional Brasileiro.** In OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão Democrática da Educação.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

SANTA CATARINA. **Plano Estadual de Educação "Quadriênio 1980/1983".** Florianópolis, 1980.

_____. **Plano Estadual de Educação "Democratização da Educação – A Opção dos Catarinenses.** Florianópolis, 1984.

_____. **Termo de Convênio Estado/Municípios.** Nº. 111/91, 1991.

_____. **Resolução nº. 69/92.** Conselho Estadual de Educação.

_____. **Diagnóstico da Educação.** Florianópolis: SEC/DIRP/GEINF, 1994.

_____. **Relatório do Processo de Municipalização,** 1994a

_____. **A evolução do ensino em Santa Catarina 1980/91.** Florianópolis: SEC/DIRP/GEINF, 1994b.

_____. **Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina,** INCEPA, 1999.

____. História de Santa Catarina. **Site do Governo do Estado de Santa Catarina**. Disponível em:
<http://www.sc.gov.br/conteudo/santacatarina/historia/paginas/14municipios.html>
. Acesso em 19 de agosto de 2005.

____. Plano de Governo. **Site do Governo do Estado de Santa Catarina**. Disponível em:
<http://www.sc.gov.br/conteudo/governo/paginas/planodegoverno00.htm>. Acesso em 19 de agosto de 2005b.

____. Resumo Sócio Econômico Regional. **Site do Governo do Estado de Santa Catarina**. Disponível em:
<http://www.spg.sc.gov.br/menu/estatistica/regionais/concordia.pdf>. Acesso em 19 de agosto de 2005c.

____. Resumo Sócio Econômico Regional. **Site do Governo do Estado de Santa Catarina**. Disponível em:
<http://www.spg.sc.gov.br/menu/estatistica/regionais/riodosul.pdf>. Acesso em 19 de agosto de 2005d.

____. Síntese Estatística 2005. **Site do Governo do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: http://www.spg.sc.gov.br/menu/estatistica/sintese/IDH_SC.xls. Acesso em 19 de agosto de 2005e.

SÃO PAULO. **Resolução CEE/SP nº. 02/92**, de 1º de abril de 1992, sobre organização do sistema estadual de ensino, elaborada pelo conselheiro e professor José Mário Pires Azanha.

SÃO PAULO. **Resolução CME/SP nº. 03/2002**, de 26 de março de 2002, sobre as incumbências do sistema municipal de ensino de São Paulo.

SAVIANI, Dermeval. **Educação Brasileira: Estrutura e Sistema**. Campinas: Cortez, 1981.

SAVIANI, Dermeval. **Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios**. Revista Educação & Sociedade, nº. 69. Campinas, SP, dezembro, 1999.

SCHMIDT, Wilson. **A municipalização do ensino fundamental em dois pequenos municípios rurais de Santa Catarina: Anitápolis e Santa Rosa de Lima (1987 a 1995)**. Tese (Doutorado em Educação), São Paulo, PUC, 2000.

SHIROMA, Eneida O., et alii. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SINTE. **História do Sinte /SC**. Disponível em <http://www.matrix.com.br/sinte-sc/historia/1989.htm>. Acesso em 11/04/2005.

SINTE. **Municipalização do ensino**. Florianópolis: SINTE, 1992.

Site da ABC: <http://www.abc.mre.gov.br>

Site da ABM: <http://www.abm.org.br>

Site da CNM: <http://www.cnm.org.br>

Site da FECAM: <http://www.fecam.org.br>

Site da UNDIME: <http://www.undime.org.br>

Site do PNUD: <http://www.pnud.org.br>

SOARES, E.A.L. **Municipalização: Avanço no desafio**. In: Revista Educação Municipal, São Paulo, ano 1, nº 03, dez., 1998.

SOARES, Marcos Aurélio Silva. **Descentralização do Ensino no Brasil e a Implementação dos Sistemas Municipais de Ensino: Razões e Determinações**. Dissertação de Mestrado, Curitiba, UFPR, 2005.

SOUZA, Donaldo Bello de e FARIA, Lia Ciomar de (orgs.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SPOSATI, A. e FALCÃO, M. do C. **A assistência social brasileira: descentralização e municipalização**. São Paulo: EDUC, 1990.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a democracia: introdução à administração educacional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

TELES, Rosângela Mendonça. **O Papel dos Conselhos de Educação na Formação dos Sistemas Educacionais Brasileiros**. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (24: 2001: Minas Gerais) Minas Gerais, 2001. Disponível em: <http://www.anped.org.br/24/P0522902106281.DOC> . Acessado em 15/12/04.

THOMÉ, Nilson. **A escola pública na Região do Contestado: do coronelismo ao advento do neocoronelismo**. In: II JORNADA DO HISTEDBR REGIÃO SUL "A PRODUÇÃO EM HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, 2002, Curitiba, Comunicações...

VALLE, Ione R., MIZUKI, Gláucia E. de P. e CASTRO, Inaiara M. F. de. **DEMOCRATIZAR, DESCENTRALIZAR, MUNICIPALIZAR: A EXPANSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL CATARINENSE**. Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 121, p. 187-212, jan./abr. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742004000100009&script=sci_arttext&tlng=pt . Acesso em 23/04/05.

VALLE, Ione Ribeiro. **Burocratização da Educação: Um estudo sobre o Conselho Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: EDUSC, 1996.

VENDRAMINI, Lucymari. **Urussanga: da escola italiana à escola pública**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, UFSC, 2003.

VERZA, Severino Batista. **As políticas públicas de educação no município**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000.

VILLELA, Delfina de Paiva. O acompanhamento do processo de municipalização na Estância Climática e Ecológica de Santo Antônio do Pinhal-SP. In.: GIUBILEI, Sonia (org.) - **Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas**. Ed. Alínea, Campinas, 2001.

WERLE, Flávia O. Correa. Conselhos Municipais de educação: estudo genético-histórico. In: **Cadernos de Pesquisa**, nº 103 (março de 1998). São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1998.

ANEXOS

Anexo 01 - Entrevista com Conselheiros Municipais de Educação

Município:

Qual a forma de escolha do conselheiro? E o tempo de mandato?

N. de reuniões anuais:

Tipo: () semanal () quinzenal () bimestral () semestral
() anual () outra forma

Qual é o número de conselheiros? E que segmentos representam?

Tempo que o senhor/a atua como conselheiro?

1. Para que serve o CME?
2. Quais as funções do CME?
3. A comunidade procura o CME? Com que finalidade?
4. Das questões sobre as quais o CME é chamado a se pronunciar, quais as que ocorrem com mais frequência?
5. O calendário de reuniões do CME é divulgado? De que forma?
6. É comum as reuniões do conselho serem acompanhadas por outras pessoas, que não os próprios conselheiros?
7. O (a) Senhor(a) acredita que a escola municipal melhorou depois da criação do CME? Por quê?
8. O conselho tem detectado problemas nas escolas? Qual(is)? O que sugere?
9. Como o (a) Senhor (a) avalia a atuação do CME?
10. Ensino Fundamental ou Educação infantil? O que mais ocupa o CME e porquê?
11. O conselho funciona na Secretaria de Educação ou em outro lugar? Onde?
12. O conselho já publicou alguma resolução? Quais? Sobre que assuntos?
13. O conselho apresenta dificuldade no desempenho de suas funções? Quais?
14. O município possui Sistema Municipal de Educação próprio?
15. Quais foram os maiores avanços constatados após a criação do CME e do SME?
16. O CME tem sido convidado a participar das discussões de implementação de políticas educacionais pela Secretaria Municipal de Educação? De que forma?
17. O Plano Municipal de Educação já foi elaborado? Por quem?

Anexo 02 - Entrevista com Presidentes dos Conselhos Municipais de Educação

Município:

Qual a forma de escolha do conselheiro? E o tempo de mandato?

N. de reuniões anuais:

Tipo: () semanal () quinzenal () bimestral () semestral
() anual () outra forma

Qual é o número de conselheiros? E que segmentos representam?

Tempo que o senhor/a atua como conselheiro? E como presidente?

1. Para que serve o CME?
2. Quais as funções do CME?
3. A comunidade procura o CME? Com que finalidade?
4. Das questões sobre as quais o CME é chamado a se pronunciar, quais as que ocorrem com mais frequência?
5. O calendário de reuniões do CME é divulgado? De que forma?
6. É comum as reuniões do conselho serem acompanhadas por outras pessoas, que não os próprios conselheiros?
7. O (a) Senhor(a) acredita que a escola municipal melhorou depois da criação do CME? Por quê?
8. O conselho tem detectado problemas nas escolas? Qual(is)? O que sugere?
9. Como o (a) Senhor (a) avalia a atuação do CME?
10. Ensino Fundamental ou Educação infantil? O que mais ocupa o CME e porquê?
11. O conselho funciona na Secretaria de Educação ou em outro lugar? Onde?
12. O conselho já publicou alguma resolução? Quais? Sobre que assuntos?
13. O conselho apresenta dificuldade no desempenho de suas funções? Quais?
14. O município possui Sistema Municipal de Educação próprio?
15. Quais foram os maiores avanços constatados após a criação do CME e do SME?
16. O CME tem sido convidado a participar das discussões de implementação de políticas educacionais pela Secretaria Municipal de Educação? De que forma?
17. O Plano Municipal de Educação já foi elaborado? Por quem?
18. No olhar do presidente, quais são as maiores dificuldades do Conselho Municipal? E do presidente?

Anexo 03 - Entrevista com Secretários Municipais de Educação

Município:

1. Porque o município constituiu um Sistema Municipal de Educação e um Conselho Municipal de Educação?
2. Quais foram os maiores avanços constatados em relação à criação do SME? (nas escolas, na rede, com relação aos professores e alunos, etc.).
3. Como se dá a relação entre o CME e a Secretaria Municipal de Educação?
4. Após a implementação do Conselho, foram detectadas melhorias na educação?
5. O CME tem sido convidado a participar das discussões de implementações de políticas educacionais pela Secretaria Municipal de Educação? De que forma?
6. O Plano Municipal de Educação já foi elaborado? Por quem?

Anexo 04 - Entrevista com Direção da Undime

1. A UNDIME Santa Catarina tem um apolítica voltada a implementação dos Sistemas Municipais de Educação e dos Conselhos Municipais de Educação? Qual é?
2. Quais são os municípios que constituíram o seu Conselho Municipal de Educação em sua gestão?
3. Após a implementação do Conselho Municipal de Educação e do respectivo Sistema Municipal de Educação, foram detectadas melhorias na educação destes municípios? Quais?
4. O processo de municipalização interfere ou interferiu no sentido de constituir os CMEs e os SMEs?
5. Qual a relação entre a UNDIME – SC e o grupo que elaborou o documento do PRASEM (Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação)?
6. O documento do PRASEM foi adotado pelos municípios catarinenses com o objetivo de constituir os seus Conselhos Municipais de Educação e dos Sistemas Municipais de Educação?
7. Qual a concepção que permeia o documento do PRASEM?

Anexo 05 - Entrevista com Presidência da FECAM

1. Qual a relação da FECAM com a Educação Municipal catarinense?
2. Em relação ao processo de municipalização desencadeado desde a década de 90, como a FECAM tem se manifestado?
3. A FECAM disponibiliza alguma assessoria aos municípios para a constituição de Conselhos e Sistemas Municipais de Educação? De que forma?
4. Qual a principal temática em relação a educação municipal que a FECAM tem se ocupado atualmente?